DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS QUE HA TENIDO LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LOS DIEZ PUEBLOS INDÍGENAS CULTURALES DEL CORDÓN AMBIENTAL Y TRADICIONAL DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA, ASÍ COMO LAS OPERACIONES DE LA FASE DOS DEL PROGRAMA QUE CONSISTE EN EL SANEAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS RESGUARDOS

Informe Final

BOGOTÁ, AGOSTO 19 DE 2012

econometría Consultores

TABLA DE CONTENIDO

GLOSARIO 4
INTRODUCCIÓN 5
CAPÍTULO 1. RESÚMEN EJECUTIVO 8
CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DIEZ PUEBLOS INDÍGENAS 12
2.1 Línea de Tiempo 12
2.2 Cartografía Visión Síntesis de Conjunto 19
2.3 Proceso de Construcción de Pueblos Culturales 29
2.3.1 Revisión de experiencias de cada pueblo 29
2.3.2 Elaboración del proceso (diagrama y descripción) 30
2.4 Análisis de Resultados 39
2.4.1 Acceso y enfoque diferencial 39
2.4.2 Capacidades instaladas y sostenibilidad 53
2.4.3 Dinámicas culturales 54
2.4.4 Concertación 57
2.4.5 Presencia del Estado 58
2.4.6 Consolidación territorial 63
CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FASE DE RECUPERACIÓN Y SANEAMIENTO DEL RESGUARDO 66
3.1 Proceso según normatividad vigente 66
3.2 Estudio de Caso. Ampliación del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco 70
3.2.1 Recolección de información primaria 71
3.2.2 Recolección de información secundaria 71
3.2.3 Cumplimiento del proceso 72
3.2.4 Temas específicos asociados al proceso del CATSNSM 75
3.2.5 Dificultades encontradas y puntos a resaltar 76
3.3 Compra de predios alrededor de los pueblos culturales 79
3.4 Análisis de otras políticas 83
3.5 Análisis Jurídico de las ETI 86
3.5.1 Conceptos 86
3.5.2 Marco legal de la ampliación y saneamiento de resguardos 90
3.5.3 Entidad Territorial 102
3.5.4 Entidad Territorial Indígena 103
CAPÍTULO 4. RECOMENDACIONES 114
Respecto a los resultados del Programa CATSNSM 115
Respecto a los procesos de ampliación de los resguardos 117
Respecto al análisis jurídicos de las ETI 118
Otros aspectos encontrados en la evaluación 119
REVISIÓN DOCUMENTAL Y BIBLIOGRAFICA 121
LISTA DE ANEXOS 125

GLOSARIO

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CATSNSM	Cordón Ambiental y Tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta
CCAI	Centro de Coordinación Acción Integral
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIT	Confederación Indígena Tayrona
CORPAMAG	Corporación Autónoma Regional del Magdalena
CORPOCESAR	Corporación Autónoma Regional del Cesar
CORPOGUAJIRA	Corporación Autónoma Regional de La Guajira
CTC	Consejo Territorial de Cabildos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
EPS	Empresa Promotora de Salud
ETI	Entidades Territoriales Indígenas
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud
OGT	Organización Gonawindua Tayrona
OIK	Organización Indígena Kankuama
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OWYBT	Organizacion Wiwa Yugumaiun Bunkwanarrwa Tayrona
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
PEC	Proyectos Educativos Comunitarios
FGBCM	Familias Guardabosques Corazón del Mundo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
ReSA	Red de Seguridad Alimentaria
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SINA	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SGP	Sistema General de Participaciones
SNSM	Sierra Nevada de Santa Marta
TBC	Tuberculosis
TNC	The Natural Conservancy

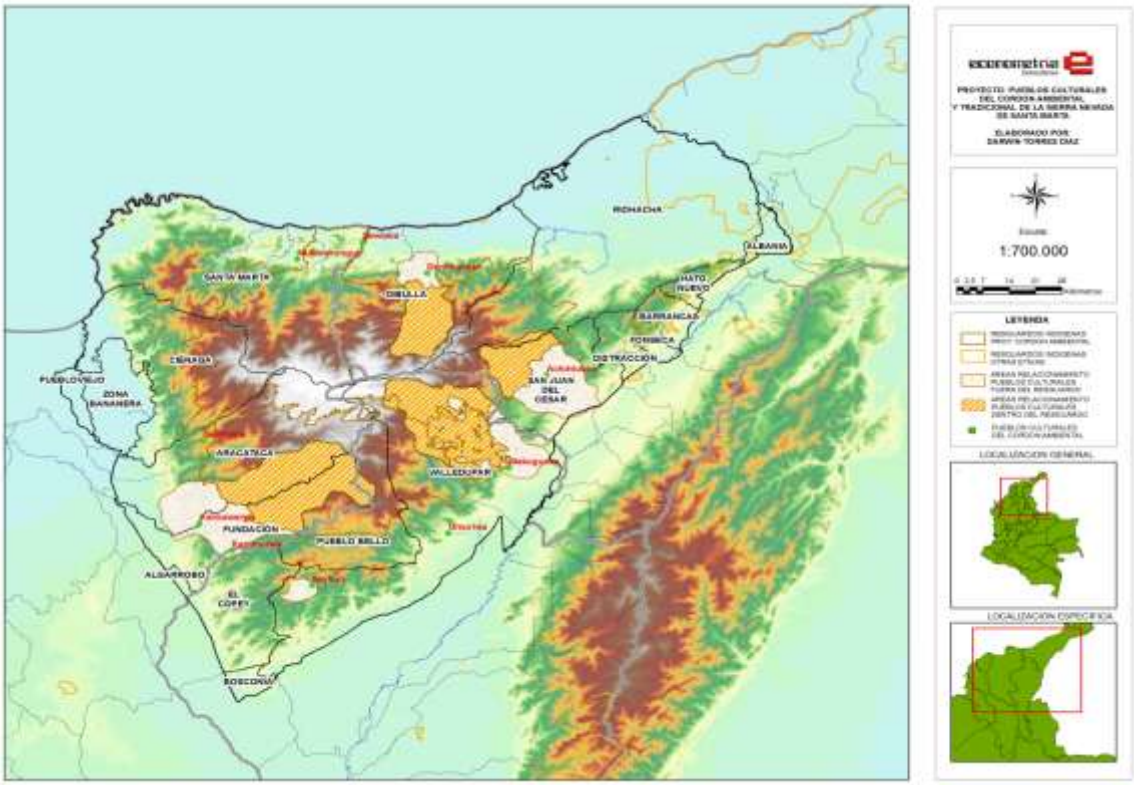
INTRODUCCIÓN

El presente documento constituye el quinto producto del contrato 547 de 2011 del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con Econometría S.A. para la realización de la evaluación de los resultados que ha tenido la construcción y puesta en funcionamiento de los diez pueblos culturales del Cordón Ambiental y Tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta (en adelante CATSNSM), así como las operaciones de la fase dos del Programa que consiste en el saneamiento y ampliación de los resguardos. Los objetivos del Programa tal y como rezan los términos de referencia son:

> *"La intervención tiene como objetivos perpetuar la riqueza humana, cultural y ecológica de los cuatro pueblos indígenas, prevenir el desplazamiento forzado en la Sierra, proteger la montaña costera más alta del mundo y una de las principales fuentes de agua, prevenir conflictos violentos por la escasez del agua, respetar las diferencias culturales, pactar las relaciones entre la cultura occidental y la cultura tradicional, detener el avance colonizador hacia la parte alta de la Sierra, promover la declaración de la Sierra Nevada de Santa Marta como santuario de paz, fortalecer la estrategia de consolidación territorial a través de la ampliación y saneamiento del resguardo y el acceso y manejo de los sitios sagrados."*
>
> Términos de referencia definitivos. pag 2

Por la naturaleza de la evaluación donde era fundamental captar las dinámicas culturales e institucionales de los pueblos indígenas de la SNSM la consultoría, según la propuesta que presentó, buscó combinar métodos cualitativos con métodos cuantitativos. Los primeros fueron dominantes y la información cuantitativa buscó complementar y dar soporte a los hallazgos de carácter cualitativo. Lo cual se complementó con un trabajo de cartografía, social y formal, que permite visualizar las dinámicas de ocupación del territorio, aspecto central en esta consultoría por la naturaleza misma del Programa CATSNSM.

En tal sentido, para abordar el análisis del Programa conviene tener referencias geográficas como el siguiente mapa donde se muestran la SNSM con su topografía, los resguardos, los municipios que se encuentran en los límites de la Línea Negra, los pueblos culturales construidos en el marco del Programa y sus áreas de relacionamiento.



2

En el trabajo cualitativo se realizaron: a) entrevistas con las organizaciones indígenas en las ciudades de Valledupar y Santa Marta y con instituciones en Bogotá, Santa Marta, Valledupar y Riohacha, b) revisión documental, y c) un amplio trabajo de campo distribuido en dos etapas: la primera con etnografía y entrevistas semiestructuradas entre el 11 de abril y el 6 de mayo de 2012, y la segunda con la cartografía social y entrevistas estructuradas realizada en cinco pueblos culturales a saber: Ashintukua, Makugueka, Seykun, Kankawarwa, y Dumingueka, entre el 23 de mayo y el 15 de junio de 2012.

Por su parte, en el trabajo cuantitativo se hicieron encuestas en los 10 pueblos culturales que hacen parte del Programa CATSNSM. Adicionalmente se contó con la cartografía de la zona como un instrumento de análisis que permite visualizar y expresar gráficamente los resultados.

Para el desarrollo de la consultoría se estructuró un equipo que incluía a Arturo García en la dirección de la evaluación; a María Victoria Rivera en la coordinación general del trabajo y en particular del equipo de los etnógrafos Sandra Acero, Jorge Giraldo, Luís Martínez, Rodrigo Sepúlveda y Zamira Namen, quienes realizaron el trabajo de campo; a Juan Manuel García quien coordinó los componentes: a) cuantitativo donde Jhon Jairo Romero se encargó de los temas de muestreo , b) el componente de evaluación de operaciones desarrollado por Juan Felipe Tsao y María Isabel Arango; y c) el componente jurídico liderado por Luis Fernando Macías con el

apoyo de Catalina Castilla. Para el trabajo de cartografía se contó con el apoyo de Darwin Torres. En campo se contó con el apoyo de un acompañante para cada pueblo, quien ejerció como traductor cuando fue necesario: en Makugueka el Cabildo menor Miguel Maestre; en Dumingueka el coordinador de territorio de la OGT Silvestre Gil Kogui; en Ashintukua también el coordinador de territorio de la OWYBT, Ismael Díaz; en Kankawarua Eliecer Torres vinculado con la OGT; en Seykun Micael Izquierdo Torres uno de los medidores de territorio de la CIT.

Los resultados que presenta el informe validan el Programa del CATSNSM como una forma innovadora de desarrollar políticas con enfoque diferencial, que además muestra resultados en los temas que se proponía. Existen muchos aspectos sobre los cuales falta un camino por recorrer, como se podrá apreciar en las recomendaciones, pero la forma en que se viene trabajando está haciendo la diferencia. Este modelo de trabajo debe ser tomado como un referente para trabajar con otras comunidades indígenas, por otras entidades del Estado del orden nacional que igualmente tienen temas relacionados con las comunidades indígenas y especialmente por las entidades del orden departamental y municipal.

El documento está estructurado en 4 capítulos, según los contenidos acordados para la consultoría: (i) resumen ejecutivo; (ii) evaluación de resultados de la construcción y puesta en funcionamiento de diez pueblos indígenas; (iii) evaluación de operaciones y análisis jurídico de la fase de recuperación y saneamiento del resguardo; y (iv) las recomendaciones derivadas de este análisis.

Adicionalmente se cuenta con 11 anexos. Los cinco primeros correspondientes a los informes de los pueblos culturales en los que se hizo etnografía y cartografía social. El sexto contiene los mapas de cartografía social elaborados en los cinco pueblos culturales de Ashintukua, Dumingueka, Kankawarwa, Makugueka y Seykun; en el séptimo está la caracterización de los pueblos culturales donde no se hizo trabajo etnográfico; el octavo corresponde al archivo fotográfico el trabajo de campo; el noveno presenta el contraste entre el proceso de construcción de pueblos del DPS y el efectivamente evidenciado; en el décimo esta el listado de predios adquiridos para el proceso de ampliación de los resguardos; y finalmente el décimo primero contiene las fichas de cada pueblo cultural y los análisis de la información cuantitativa.

Los anexos de los pueblos culturales con etnografía contienen la información detallada del trabajo tanto en la parte cualitativa como en la parte cuantitativa, que a su vez es el soporte del informe final que se está entregando.

CAPÍTULO 1. RESÚMEN EJECUTIVO

El presente documento constituye el quinto producto del contrato 547 de 2011 mediante el cual el Departamento Nacional de Planeación (DNP) contrató con Econometría S.A. la realización de la evaluación de los resultados que ha tenido la construcción y puesta en funcionamiento de los diez pueblos culturales del Cordón Ambiental y Tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta (en adelante CATSNSM), así como las operaciones de la fase dos del Programa que consiste en el saneamiento y ampliación de los resguardos.

Por la naturaleza de la evaluación donde era fundamental captar las dinámicas culturales e institucionales de los pueblos indígenas de la SNSM la consultoría, según la propuesta que presentó, buscó combinar métodos cualitativos con métodos cuantitativos. Los primeros fueron la metodología dominante y la información cuantitativa buscó complementar y dar soporte a los hallazgos de carácter cualitativo.

En el trabajo cualitativo se realizaron: a) entrevistas con las organizaciones indígenas en las ciudades de Valledupar y Santa Marta y con instituciones en Bogotá, Santa Marta, Valledupar y Riohacha, b) revisión documental, y c) un amplio trabajo de campo distribuido en dos etapas: la primera con etnografía y entrevistas semiestructuradas entre el 11 de abril y el 6 de mayo de 2012, y la segunda con la cartografía social y entrevistas estructuradas realizada en cinco pueblos culturales a saber: Ashintukua, Makugueka, Seykun, Kankawarwa, y Dumingueka, entre el 23 de mayo y el 15 de junio de 2012.

Por su parte en el trabajo cuantitativo se hicieron encuestas en los 10 pueblos culturales que hacen parte del Programa CATSNSM. Adicionalmente se contó con la cartografía de la zona como un instrumento de análisis que permite visualizar y expresar gráficamente los resultados.

La evaluación pudo constatar, según se soporta en los resultados de la evaluación, que los 10 pueblos culturales construidos dentro del Programa CATSNSM están vivos y hacen parte de las dinámicas territoriales de los pueblos Arhuaco, Kogi, Kankuamo y Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM). Que el Programa ha cumplido con sus objetivos ambientales y de fortalecimiento cultural a los pueblos indígenas de la SNSM. Que el Estado con un Programa como el CATSNSM desarrolla una intervención sinérgica con las dinámicas territoriales de los pueblos indígenas de la Sierra y contribuye a fortalecer la gobernabilidad del territorio, así como los procesos de cuidado y protección de la SNSM que han venido adelantando los indígenas. Que la presencia de megaproyectos en los entornos de la SNSM son una de las mayores amenazas al proceso que se adelanta en el marco del Programa del CATSNSM. Que la ley sobre los Entes Territoriales Indígenas es fundamental para la consolidación territorial de estos pueblos y mientras tanto las autoridades indígenas deben irse fortaleciendo para lo cual la opción de convenios interadministrativos es una alternativa.

Es importante aclarar que esta evaluación tiene el alcance de mirar los resultados del Programa CATSNSM y no se ocupa de profundizar en otras políticas públicas de intervención estatal, y que para los pueblos indígenas de la SNSM el Programa es una de las estrategias de consolidación territorial, lo cual no significa que se trate de su estrategia global.

Como se puede observar en la línea del tiempo, la iniciativa de los pueblos fronterizos data de los años setenta. El análisis documental y del proceso histórico permite afirmar que esta iniciativa originalmente surge de los pueblos indígenas de la SNSM y que el Estado representado por Acción Social hoy DPS, decide apoyar a través del Programa CATSNSM y del Programa Familias Guardabosque Corazón de Mundo (FGCM).

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras instancias ambientales regionales reconocen que los pueblos Arhuaco, Kogi, Kankuamo, y Wiwa de la SNSM son los más idóneos para garantizar la conservación de la Sierra, así como el mandato de origen que estos cuatro pueblos recibieron para el cuidado del corazón del mundo. Este hecho respalda un Programa como el CATSNSM con fines de garantizar la diversidad biológica y cultural, la conservación y el manejo sostenible para salvaguardar los cauces de agua, los cuales son la fuente primordial que abastece a los municipios vecinos y grandes ciudades como Santa Marta, Valledupar y Riohacha; cerca de un millón y medio de personas dependen directamente del agua de la SNSM. El CATSNSM se constituye en un puente de encuentro donde se engrana el deber cultural de los pueblos indígenas con una política de Estado para cumplir con su obligación de conservar y mantener la biodiversidad

Desde que los resguardos comenzaron a recibir recursos de transferencias del Sistema General de Participación (SGP), las autoridades tomaron la decisión de destinar cerca del 70% de estos recursos para la compra de tierra. De esta manera con el paso de los años han venido consolidando poco a poco sectores de la Sierra bajo su cuidado y protección sin que aún se hayan integrado a la figura del resguardo indígena a través de la ampliación de los mismos, acción que debe ser asumida por el INCODER. El CATSNSM a través del Programa FGCM y de su fase de ampliación y saneamiento de resguardos, fortalece esta política implementada por los pueblos indígenas, la complementa y articula esfuerzos para lograr una consolidación territorial que favorece tanto a los pueblos indígenas como al interés nacional, pues se evidencia la garantía de la sostenibilidad en el manejo de la SNSM y se crean las condiciones para que en las partes bajas puedan plantearse proyectos competitivos de la región, en la medida que se cuenta con fuentes de agua protegidas. Este Programa le permite a los pueblos indígenas cumplir con su papel de ser gobierno propio en su territorio y de ser actores activos y no receptores pasivos de los programas del Estado. Las autoridades indígenas reconocen que un aporte del programa CATSNSM ha sido el fortalecimiento a su estrategia de recuperación del territorio ancestral, lo cual ha sido un mandato de los mamos desde hace más de tres décadas.

En este informe se visibilizan los procesos organizativos internos de las comunidades y autoridades de la SNSM, los cuales se constituyen en la base para el desarrollo exitoso del Programa. Internamente los cuatro pueblos indígenas han avanzado en temas de gobierno propio, conservación ambiental, soberanía alimentaria, salud y educación de sus comunidades. Todos estos procesos de reflexión y práctica son, por ejemplo, la base sobre la cual se soporta la estrategia de salud y educación del CATSNSM. En el camino de las relaciones interculturales entre el Estado, la sociedad nacional y los pueblos indígenas, aún hay mucho trabajo para avanzar en estos temas, los cuales requieren un enfoque culturalmente apropiado o como se ha llamado institucionalmente un enfoque diferencial.

El auto 004 de 2009 emitido por la Corte Constitucional obliga al Estado a tomar medidas con enfoque diferencial para evitar el exterminio físico y cultural de los pueblos indígenas de la SNSM entre otros pueblos indígenas. Dicho auto reza: *"Por su deber de garantizar los derechos fundamentales de la población (arts. 1 y 5, C.P.) y por el mandato constitucional de preservación de la diversidad étnica y cultural del país (art. 7, C.P.), es claro para la Corte que el Estado colombiano está en la obligación doble de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere".* El CATSNSM obedece a una respuesta del Estado que busca responder al mandato constitucional con el debido enfoque diferencial.

El nombre de pueblos culturales que se le ha dado a los pueblos construidos dentro del Programa CATSNSM, obedece a discusiones internas que han llevado a los pueblos indígenas a definir lo que significa para ellos esta estrategia: se trata de avanzar en la consolidación de su territorio hacia la Línea Negra de manera que la SNSM tenga un modelo de uso y manejo de acuerdo con la cosmovisión de los pueblos Arhuaco, Kogi, Kankuamo y Wiwa, tal y como lo manda la ley de origen. Éstos son entonces pueblos de permanencia cultural y no pueblos talanquera como se les ha llamado en algunos contextos.

El concepto de talanquera viene del trabajo que realizan los mamos en sitios sagrados y puntos específicos de la SNSM para impedir que suban las enfermedades de afuera hacia los territorios indígenas; en ese mismo sentido se utilizó la denominación de pueblos talanquera o pueblos fronterizos, construidos para impedir que siga subiendo la colonización y el uso y manejo del territorio con modelos exógenos que no garantizan la sostenibilidad. Sin embargo, la ambigüedad con la que puede ser leído este concepto en el mundo occidental llevó a que los pueblos indígenas lo precisaran como pueblos de permanencia cultural o pueblos culturales, para no dar lugar a que se piense que los pueblos talanquera y el CATSNSM marcan los puntos hasta donde se piensa el avance de la consolidación territorial indígena.

Los pueblos indígenas de la SNSM han vivido una historia de relaciones de imposición y de negación con la sociedad mayoritaria, han tenido que ocuparse de reivindicar su

identidad, su autonomía, su autogobierno, su derecho a una educación y una salud propias. Esta manera como se ha relacionado la sociedad nacional con los pueblos indígenas les quita fuerza y los distrae del desenvolvimiento de las dinámicas propias y de su mandato de origen. Durante las últimas décadas los pueblos indígenas de la SNSM estuvieron ocupados tratando de sobrevivir a la violencia de los grupos armados ilegales. Actualmente están ocupados enfrentando los proyectos mineros, megaproyectos de represas, puertos, ferrocarriles que amenazan el territorio. Durante el trabajo de campo desde el inicio de la concertación para la evaluación, se identificó una agenda ocupada por parte de las autoridades indígenas, resolviendo situaciones que se derivan de la relación con la sociedad nacional y con el Estado. En este sentido, la agenda de consultas previas que tienen los pueblos indígenas de la SNSM para la implementación de proyectos es muy extensa.

Una política pública como el CATSNSM ha ido aunando esfuerzos del Estado y los pueblos indígenas para consolidar la paz, la convivencia, la sostenibilidad y la gobernabilidad de la SNSM, sin embargo es necesario mencionar que la acción del Estado a través de otras políticas públicas parece ir en la dirección contraria a este esfuerzo.

En este contexto es importante señalar que se encontraron voces disonantes de algunos pocos líderes indígenas quienes se expresaron en oposición al programa CATSNSM y que no tienen una opinión favorable del Estado y de la presencia que éste hace en el territorio indígena. Estos líderes argumentan que hay intereses ocultos de parte del Estado al apoyar esta estrategia del CATSNSM, intereses que consisten por una parte en garantizar el control militar del territorio y así proteger intereses de explotación minera y de construcción de megaproyectos que afectan la integridad del territorio, y por otro en convertir estos pueblos en escenarios para el turismo.

Sin embargo es mayoritaria la opinión en el sentido que de este Programa se valora la confianza generada entre una entidad estatal, DPS, y los pueblos indígenas de la SNSM. Lo cual obedece a la necesidad del Programa de "pactar las relaciones entre la cultura occidental y la cultura tradicional", y se constituye en un resultado intangible que debe ser resaltado por cuanto los procesos de relación entre el Estado y los pueblos indígenas tienen una historia de conflictos desde muchos años atrás.

A través de este Programa, la agencia de la Presidencia para la Acción Social hoy DPS, logró construir relaciones de mutuo respeto con los cuatro pueblos indígenas de las SNSM, y convertirse en un interlocutor y articulador interinstitucional para dinamizar procesos que han aportado en la pacificación, la conservación y el respeto a la diversidad cultural en este territorio de gran importancia por su posición geopolítica y por ser un enclave ecosistémico que produce agua para toda la región.

CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE DIEZ PUEBLOS INDÍGENAS

2.1 Línea de Tiempo

Para la construcción de la línea de tiempo se establecieron 7 categorías de eventos relevantes que se constituyen en referentes del contexto del Programa CATSNSM. Estas categorías son: territorio indígena, procesos organizativos, seguridad y derechos humanos, salud y educación, eventos ambientales, pueblos culturales y megaproyectos. La investigación en fuentes secundarias y el ejercicio realizado para la construcción de la línea de tiempo permiten comprender un Programa como el CATSNSM dentro de un marco de acciones procesuales que responden a políticas internas de los pueblos indígenas de la SNSM, las cuales han estado orientadas hacia el cuidado ambiental y la conservación de la cultura; la pacificación y el manejo espiritual del territorio, y la consolidación del territorio ancestral de la SNSM. También responden a políticas del Estado colombiano en su obligación de atender a los pueblos indígenas de la SNSM, y de prestar los servicios de educación, salud, vivienda y seguridad alimentaria, así como de controlar y garantizar la seguridad en el territorio nacional y garantizar la conservación de los ecosistemas en la SNSM y de la riqueza hídrica del mismo; el Estado está cumpliendo además con el mandato de la Corte Constitucional y las medidas ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH).

En el tema de territorio el punto de partida es la Ley de Origen cuyo mandato para los pueblos Arhuaco, Kankuamo, Kogui y Wiwa, consiste en ser los cuidadores del corazón del mundo que es la SNSM. Esta ley de origen ordena el manejo integral del territorio, el cuidado de los sitios sagrados, y plantea que la SNSM es un cuerpo que está comprendido dentro de la Línea Negra. Cumpliendo los principios orientadores de esta ley, los cuatro pueblos de la SNSM garantizan la conservación del territorio y de sus fuentes de agua y ejercen como autoridades ambientales dentro del mismo. En esta categoría se observan medidas de protección del territorio indígena como la resolución número 0002 del 4 de enero de 1973 que reconoce la Línea Negra y la resolución 837 de 1995 que reconoce el derecho al territorio ancestral. También figuran hechos como la constitución y ampliación de resguardos.

Hasta la fecha, el INCODER ha titulado y devuelto a los cuatro pueblos indígenas de la SNSM un total de 661.527[1] hectáreas bajo la figura de resguardo. La estrategia de

[1] Reserva Arhuaca resolución 113 de 185.000 ha; constitución del resguardo Kogui-Malayo-Arhuaco resolución 0109 del 8 de octubre con extensión de hectáreas 364.390 ha; Resolución 078 del 10 de noviembre que amplia el resguardo Arhuaco con 10.900 ha; resolución 078 del 19 de noviembre, amplia el resguardo K-M-A con extensión de 10.896 hectáreas; ampliación el resguardo K-M-A resolución 29 de 19 de julio, con extensión de 19.487 hectáreas; constitución del resguardo Businchama con extensión de 1970 hectáreas, resolución 032 del 14 de agosto; constitución del Resguardo Kankuamo con resolución No. 012

ampliación y saneamiento de resguardos indígenas ha estado liderada por las organizaciones indígenas desde antes del Programa CATSNSM, y los resguardos han venido comprando predios con recursos provenientes del SGP y de otras fuentes que aportan recursos para los estudios o para compra de predios como AECID y TNC. El Programa CATSNSM hace su intervención en el territorio complementando el impulso de estas iniciativas propias, y facilitando la articulación y la gestión de recursos para la compra de predios que posteriormente deberán ser considerados dentro de las solicitudes al INCODER para la ampliación y saneamiento de los resguardos.

Por otra parte, los avances que hicieron los pueblos indígenas en sus procesos internos de educación y salud desde la década del 80 y los acuerdos establecidos con el Estado en relación con la prestación de estos servicios, son un punto de partida desde el cual tiene sentido la construcción de infraestructura para la prestación de estos servicios en los pueblos culturales del CATSNSM. En la década de los 80 los indígenas asumen la educación al sacar a la misión capuchina. Entre 1997 y 2011 se han elaborado los cuatro Proyectos Educativos Comunitarios (PEC), cuyos contenidos se aplican en todas las escuelas en el área de influencia de los pueblos indígenas. El Ministerio de Educación Nacional promulga el decreto 804 de 1995, que reglamenta la educación para pueblos indígenas.

Entre 1997 y el 2005 se crean las cuatro IPS indígenas que prestan actualmente el servicio a la población en la SNSM. El Estado en temas de salud promueve medidas institucionales como el artículo 21 de la Ley 691 que establece que los planes y programas de servicios de salud tendrán en consideración el saber y las prácticas indígenas y por lo tanto respetarán los contextos socioculturales particulares; el acuerdo 326 del 2006 que establece, entre otras disposiciones, que los recursos asignados expresamente para la afiliación de la población indígena a este régimen sólo podrán ser utilizados para el aseguramiento de esta población.

La línea de tiempo permite ver en un contexto más amplio, medidas que el Estado colombiano ha adoptado para la protección de los pueblos indígenas. En ese sentido se aprobó la Constitución de 1991, que hace referencia a derechos indígenas, reconoce la diversidad étnica y cultural del país, afirma la función del Estado en la protección y reforzamiento de la diversidad; crea la figura de la Entidades Territoriales Indígenas que deberán ser reglamentadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y establece la autonomía de las autoridades indígenas para orientar sus poblaciones según las costumbres tradicionales de vida, dándoles la condición de autoridades públicas de carácter especial. En esta misma década se ratifica el convenio 169 de la OIT cuya importancia radica en el reconocimiento al derecho de la consulta previa

de 10 de abril de 2003, con una extensión de 40.000 hectáreas; Acuerdo 256 del 27 de septiembre, con extensión de 28.884 hectáreas

para cualquier intervención administrativa, jurídica, política o de investigación que afecte a los territorios indígenas, así como en el reconocimiento del derecho a tener programas propios de educación y salud.

En el tema de derechos humanos se señalan eventos que desencadenaron en una situación de crisis humanitaria en la SNSM a finales de la década de los 90 y que se agudizó entre el 2004 y el 2006. Se presentan hechos de colonización y cultivos ilícitos de marihuana desde la década del 70, así como eventos de violencia y muerte de líderes indígenas, pérdida de bosque, y cultivos ilícitos de cocaína.

En 1990 miembros de las fuerzas militares asesinaron a Luis Napoleón Torres, Angel María Torres y Huges Chaparro, tres líderes y mamos del pueblo Arhuaco. Todos estos eventos generaron en el territorio dinámicas de desplazamiento de los pueblos indígenas a las partes altas, buscando conservar la cultura y protegerse del conflicto armado; así mismo generaron un incremento de presión antrópica en las partes más altas de la SNSM, problemas de desnutrición en la población y pérdida del manejo territorial por parte los pueblos indígenas en las partes medias y bajas.

En el 2002 la Defensoría del pueblo se pronunció sobre las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, el control arbitrario sobre los territorios, y el desplazamiento forzado a los que las comunidades indígenas fueron sometidas en la Sierra por parte de los actores armados, lo cual afectaba directamente el desarrollo y tejido social de dichas comunidades. En el 2003 la CIDH, otorgó medidas cautelares al pueblo Kankuamo por la grave situación de exterminio que estaba viviendo; el número de kankuamos asesinados en el 2003 alcanzó un total de 56 personas. La CIDH otorgó medidas provisionales al pueblo Kankuamo y al pueblo Wiwa. La Corte Constitucional Colombiana en el auto 004 del 2009, constata que el conflicto armado afecta desproporcionadamente a los pueblos indígenas y los pone en un grave riesgo de exterminio físico y cultural. En el mismo auto, la corte incluye a los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta en riesgo de extinción. En enero del 2012 la CIDH levantó las medidas cautelares al pueblo Kankuamo.

Entre las medidas institucionales que asume el Estado para hacer frente a esta crisis está la creación en el 2004 del Centro de Coordinación de Atención Integral - CCAI, integrado por las entidades del gobierno colombiano que complementan y apoyan la recuperación militar del territorio con programas sociales y económicos, bajo la coordinación del Ministerio de Defensa y la Agencia Presidencial para la Acción Social. Así mismo se creó el Batallón de Alta Montaña No 6 cuya base se establece en la cuenca del Rio Santa Clara. Este contexto de crisis humanitaria dio origen, a raíz de la muerte del mamo Mariano Suarez, a la construcción de Gunmaku, pueblo cultural propuesto por los Arhuacos a la Agencia Presidencial para la Acción Social hoy DPS; y posteriormente al Programa CATSNSM liderado en sus inicios desde el CCAI.

En la categoría ambiental, la línea de tiempo señala eventos relevantes en la relación de las autoridades indígenas de la SNSM con el Estado, en estos acuerdos se reconoce

de manera explícita que los pueblos indígenas garantizan la conservación de la Sierra. Ante la promulgación del Plan de Desarrollo Sostenible- PDS- de la SNSM, los mamos se declaran en desacuerdo por cuanto no se consideraron consultados. La discusión en torno a este PDS abrió espacios para que a través del decreto 1593 del 20 de junio de 1997 se reglamentara la presencia de las autoridades indígenas en el Consejo Ambiental Regional de la SNSM y ocuparan un lugar en el Comité Directivo del PDS. El 10 de diciembre de 2002 el Gobierno Nacional y el CTC firman un acuerdo tendiente a garantizar la conservación de los ecosistemas de la Sierra, el cual entre otros propósitos establece la necesidad de "recoger, potenciar e impulsar el ordenamiento territorial indígena, el fortalecimiento de su gobierno propio y la consolidación de su territorio, la recuperación y conectividad de los lugares de origen y sitios sagrados".

En el 2002 se establecen acuerdos entre la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Medio Ambiente, la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR, la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, CORPOGUAJIRA y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG con el Consejo Territorial de Cabildos, los cuales en adelante regulan las intervenciones institucionales del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). En el mismo año a través de la resolución 0621 el Ministerio del Ambiente establece lineamientos que deben incorporarse en los procesos de planificación y gestión ambiental de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Corporación Autónoma Regional del Cesar, CORPOCESAR, la Corporación Autónoma Regional de La Guajira, CORPOGUAJIRA, y la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG, en la Sierra Nevada de Santa Marta. En esta resolución se establece que "se incorporarán y desarrollarán los temas prioritarios de trabajo conjunto acordados con el Consejo Territorial de Cabildos en el Comité Directivo Ampliado del Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, celebrado los días 7 y 8 de marzo de 2002, así como aquellos que se concerten en el futuro". En el Programa CATSNSM se han integrado las corporaciones regionales y se han desarrollado los temas de concertación priorizados, entre los cuales figura la consolidación del territorio indígena.

En la línea de tiempo se evidencia la estrategia de pueblos fronterizos, existente desde la década de los 70 en el pensamiento y la acción de los mamos y las autoridades indígenas. Se señalan procesos organizativos de los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui, Kankuamo y Wiwa, que son requisito indispensable para que un Programa como el CATSNSM pueda ponerse en funcionamiento. Es importante señalar que una buena parte de los resultados positivos que tiene el Programa obedecen al contexto favorable creado por el grado de organización interna, de consistencia cultural y de práctica de la autonomía de las comunidades de la SNSM.

El CATSNSM surge a raíz del asesinato del mamo Marian Suárez, quien de acuerdo con el comunicado que emitió el pueblo Arhuaco en el 2004, "fue una de las figuras más

importantes del pueblo Arhuaco, como autoridad tradicional como gestor del proceso de unidad y revitalización cultural". Edwar Álvarez[2], compromete a Acción Social hoy DPS con los Arhuacos para apoyar la construcción de Gunmaku, cumpliendo el sueño del mamo Mariano Suárez. En la entrega de este pueblo el 14 de abril del 2007, el CTC presenta al entonces Presidente Alvaro Uribe Vélez la propuesta de apoyar la construcción de 6 pueblos más. Allí nace el Programa CATSNSM.

El 27 de septiembre del mismo año se firma el acuerdo de entendimiento entre Acción Social, CTC, Federación de Cafeteros, Fundación Pro-Sierra, para dar inicio a la construcción de los pueblos culturales. El 12 de octubre de 2011 los cuatro pueblos de la Sierra Nevada entregan un documento al Gobierno Nacional, en el marco de la visita del Presidente Juan Manuel Santos para la conmemoración del día de la raza, en donde solicitan la continuidad del Programa CATSNSM y el apoyo al Programa FGCM. En el 2012 en Nabusímaque se hizo un acuerdo entre el gobierno nacional y las autoridades indígenas para la construcción de nuevos pueblos culturales y se estableció el compromiso de conseguir recursos para darle continuidad al Programa Familias Guardabosques Corazón del Mundo.

Por último, la línea de tiempo permite ver una serie de eventos relacionados con la implementación de megaproyectos en la SNSM, los cuales están siendo un foco de conflicto en las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado. La construcción de la represa El Cercado en el Rio Ranchería que careció de la debida consulta previa; el proyecto de Puerto Brisa, la represa de Besotes son algunos de los proyectos que van en contra de la cultura, afectan sitios sagrados y generan daño ambiental. Entre el 2006 y el 2008 se expidieron en cercanías a los pueblos culturales construidos alrededor de 25 títulos mineros.

En el 2010 la Corte Constitucional en Sentencia T547, protegiendo los derechos territoriales de los pueblos indígenas, ordenó al Ministerio de Ambiente, con la participación del Ministerio del Interior y de la empresa Puerto Brisa, adelantar un proceso de consulta con las autoridades indígenas de la Sierra Nevada, con el fin de establecer la afectación que el proyecto podía causar en la integridad cultural, social y económica de dichas comunidades. Ordenó a la empresa suspender las actividades del proyecto hasta cuando el Alto Tribunal se pronuncie sobre su reanudación.

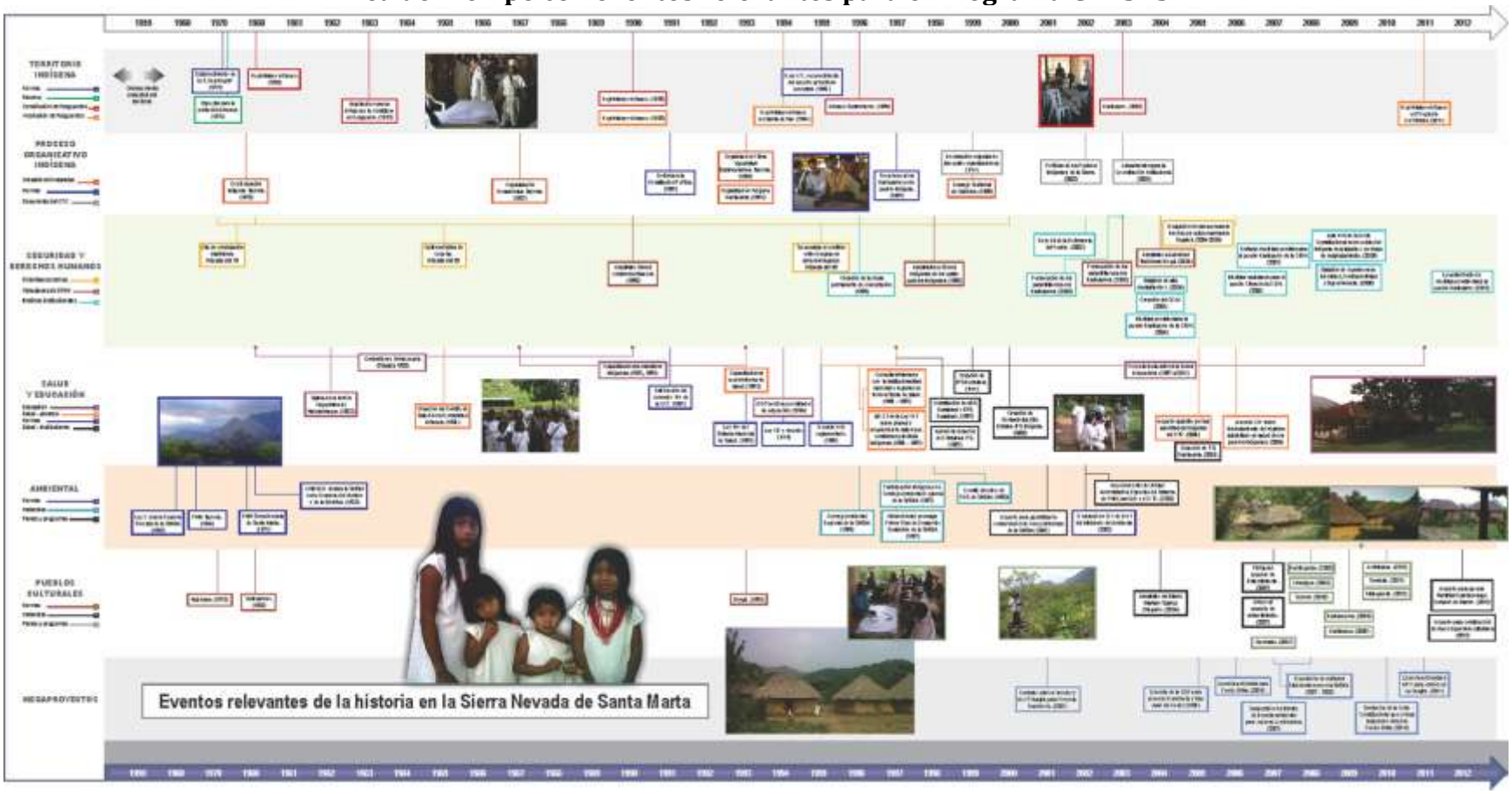
En el 2011 el Ministerio del Ambiente expidió la resolución No. 1074 del 8 de junio por medio de la cual otorga la licencia ambiental para la explotación de carbón a la empresa MPX; vale mencionar que MPX, hoy CCX tiene concesiones mineras que se extienden por 66.225 hectáreas a lo largo de 25 kilómetros sobre la Serranía del Perijá y explotará tres minas de carbón a cielo abierto en San Benito (El Molino),

[2] Edward Álvarez estuvo presente por parte de Agencia de la Presidencia para la Acción Social en la construcción de Gunmaku y fue el gerente del Programa CATSNSM desde su inicio hasta noviembre de 2010.

Cañaverales (San Juan del Cesar) y Papayal (Barrancas), una mina subterránea en San Juan (San Juan del Cesar). Esta empresa planea erigir en Rioancho (Dibulla) en un área de 521 hectáreas un puerto para el embarque del carbón, y construir una vía férrea entre las minas y el puerto, y habilitar además carreteras para el paso de tractomulas. En junio de 2012 la empresa acordó con los cuatro pueblos indígenas de la SNSM hacer una preconsulta con una duración de 1 año.

En el siguiente apartado de este capítulo se presenta el esquema de la línea de tiempo, el cual permite ver de manera sintética los diferentes eventos relacionados con las categorías mencionadas, desde la década de los años 70 hasta la fecha (julio de 2012).

Figura 2.1
Línea de Tiempo con eventos relevantes para el Programa CATSNSM



Elaboración Econometría consultores

2.2 Cartografía Visión Síntesis de Conjunto

En un Programa como el CATSNSM, donde entre varios objetivos se busca reducir la presión antrópica sobre las partes altas de la SNSM y consolidar territorialmente a los pueblos indígenas, el tema geográfico es central. No solo importa lo que se haga, también es relevante dónde se haga.

Un pueblo cultural, una escuela o un puesto de salud pueden considerarse "variables" de análisis, pero su real dimensión se capta en la medida que se le ubica en el territorio y se identifiquen las relaciones que tienen respecto a los lugares de residencia, a los sitios sagrados, a la ubicación de los resguardos, a los ríos y quebradas, etc.

Por este motivo en la metodología de evaluación la cartografía fue un complemento importante del trabajo central de la etnografía. Estos dos instrumentos se trabajaron coordinadamente para buscar al máximo su complementariedad. La cartografía fue siempre un punto de referencia para la etnografía y la etnografía aportó contenido para la cartografía.

Con la cartografía es factible tener una visión de conjunto de la SNSM. Los mapas ayudan a visualizar los hechos que sin referentes geográficos pueden volverse un tanto generales y vagos. También permiten captar ciertas dinámicas en la medida que se incorporen a los mapas destinos o procedencias de actividades que se realicen como asistencia a la escuela o a los puestos de salud, comercio, visita a familiares, etc.

La forma de integrar el análisis etnográfico con la cartografía formal fue por medio de la cartografía social. El trabajo previsto en cartografía social desde un comienzo se realizó de forma tal que pudiese "hablar" con la cartografía formal a partir de tener claridad sobre puntos de referencia (poblados, ríos, cerros, caminos o carreteras, etc.) comunes. Los etnógrafos contaban con mapas de cartografía formal con la ubicación de esos puntos referencia, también llevaron GPS para tomar coordenadas en campo y en el trabajo de campo así como en los talleres se buscó validar esos referentes comunes.

En este aparte introductorio se busca tener una visión de conjunto sobre las dinámicas en la SNSM. En los anexos correspondientes a los pueblos culturales, donde se desarrolló trabajo etnográfico, se tienen mapas más detallados que desagregan las variables que se trabajaron (educación, salud, seguridad alimentaria y vivienda) y sus correspondientes dinámicas

Como una forma de ilustrar el trabajo que se hizo en el Mapa 1 se presenta la descripción del territorio que hizo la comunidad indígena en el taller de cartografía social de Ashintukua. Trabajo similar se realizó en los pueblos culturales Makugueka, Seykun, Kankawarwa, y Dumingueka.

Mapa No. 1.
Descripción del territorio.
Caso de Ashintukua

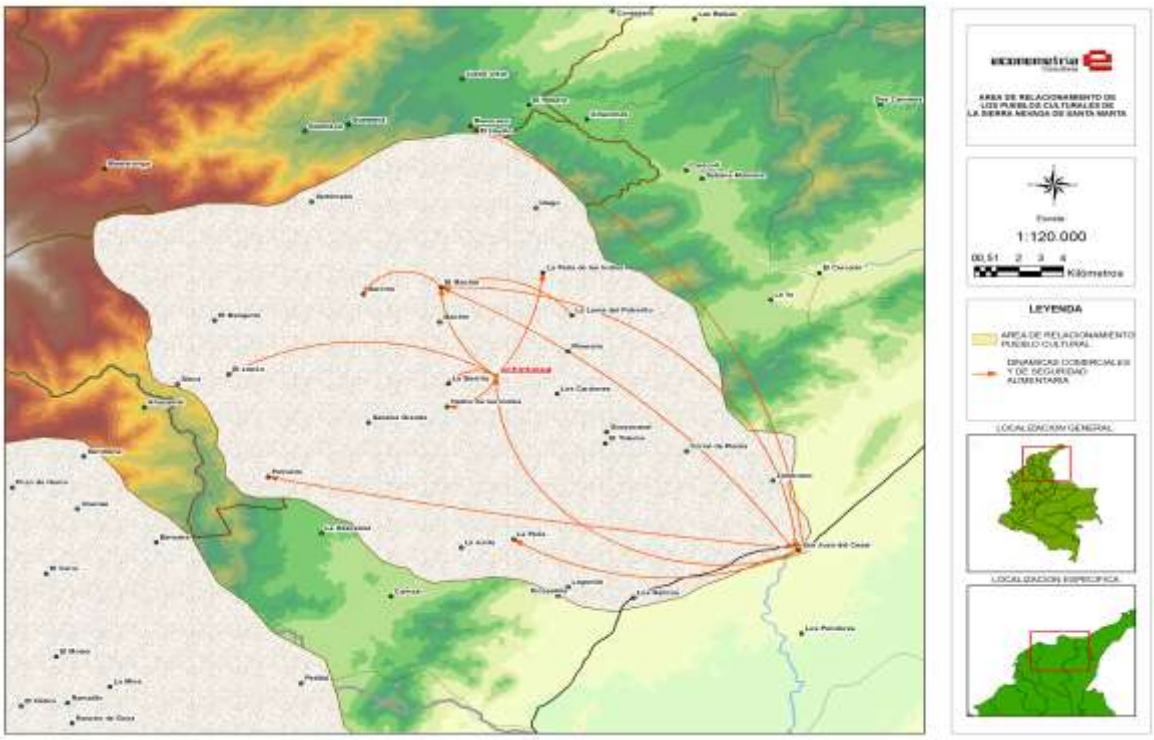
De este mapa vale la pena resaltar que se encontraron puntos comunes de referencia con la cartografía formal, lo cual fue la base para hacer una adecuada transcripción de la cartografía social a planos de cartografía formal. Esto implicó primero verificar que los referentes plasmados en la cartografía social, como podía ser la ubicación de una escuela respecto a los caminos, los ríos, los cerros, etc. tuviera su equivalencia en la cartografía formal.

Para tener una cartografía formal creíble y adecuada para el trabajo, la consultoría compró la cartografía que disponía Prosierra, en la cual se tenían ubicados sitios de referencia específicos de los pueblos indígenas como sus poblados; y además se tenían en lengua indígena los nombres de accidentes geográficos como ríos, cerros, etc. que no siempre coinciden con los nombres consignados en la cartografía formal.

Otro aspecto muy importante de la cartografía social es que aporta contenido a la cartografía formal y en general para la evaluación que se hizo. Por ejemplo, en el Mapa No. 2 se ve por un lado el área de relacionamiento que se tiene a partir del pueblo cultural Ashintukua (resaltada en achurado de fondo blanco) y por otro lado la información de los lugares con los que se comercia y de donde procede la producción que les garantiza su seguridad alimentaria.

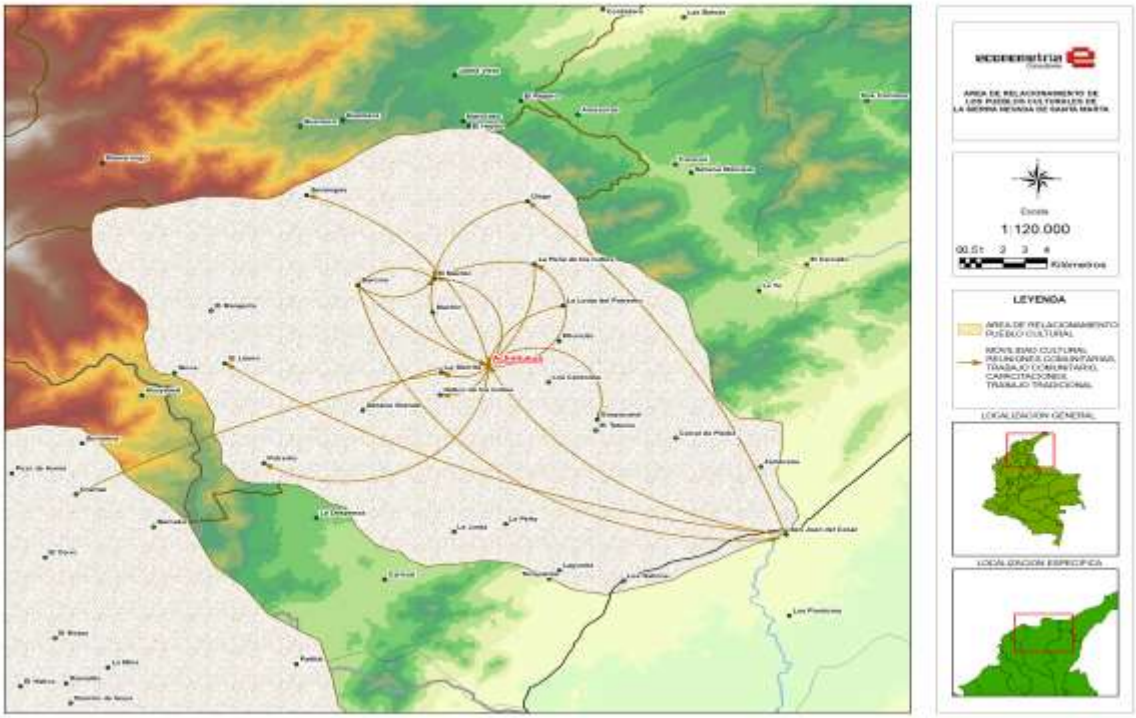
Independiente de ciertas relaciones que pueden tenerse con cabeceras municipales importantes como San Juan del Cesar, Ashintukua actúa como nodo al interior del área donde tienen relacionamiento con este pueblo cultural.

Mapa No. 2
Dinámicas comerciales y de seguridad alimentaria
Caso de Ashintukua



En temas culturales el pueblo de Ashintukua es aún más relevante. Es el centro de relaciones culturales que incluyen reuniones comunitarias, trabajo comunitario, capacitaciones y trabajo tradicional (véase Mapa No. 3)

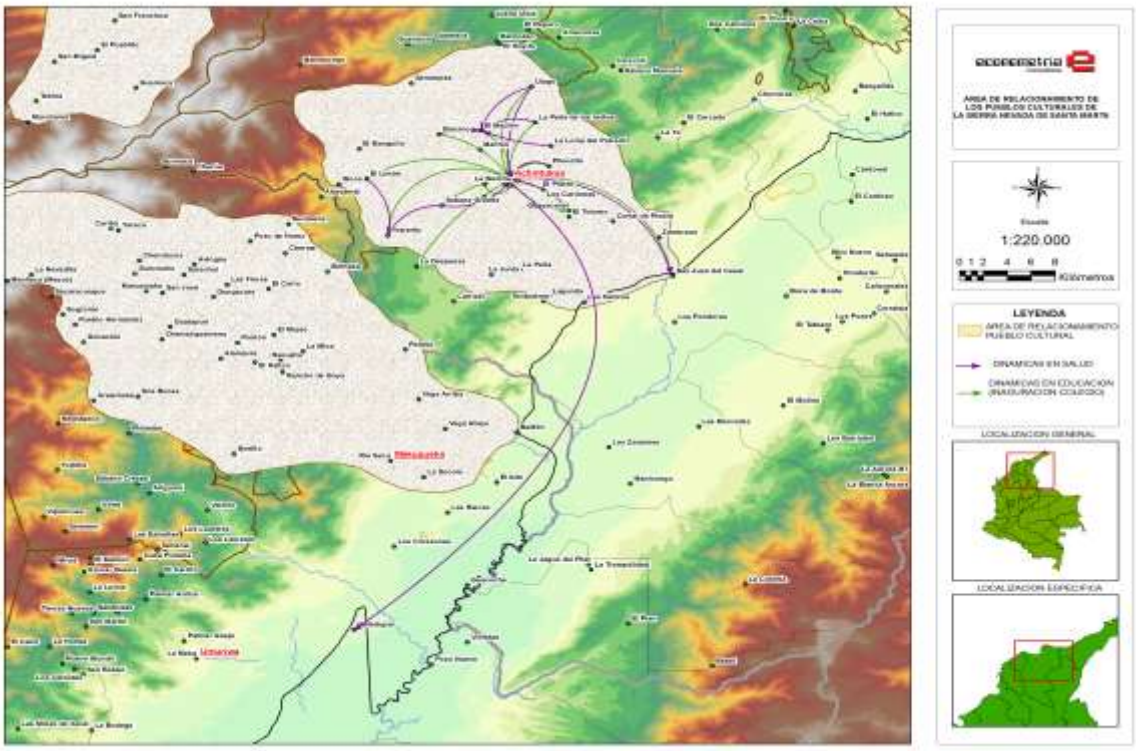
Mapa No. 3
Movilidad cultural
Caso de Ashintukua



En educación y salud es uno de los temas donde mejor se aprecian los vínculos que se van creando entre el pueblo cultural y el resto del territorio. A Ashintukua llega la población indígena de buena parte del territorio Wiwa para asistir a la escuela y para los servicios de salud que allí se han construido en el marco del Programa CATSNSM. Esto es especialmente notorio dado el poco tiempo que llevan estos desarrollos.

Adicionalmente Ashintukua se convierte en un punto de enlace para la recuperación de los niños de todo el territorio Wiwa del Cesar y la Guajira, quienes llegan al Centro de Recuperación Nutricional.

Mapa No. 4
Dinámicas en Salud y Educación
Caso de Ashintukua



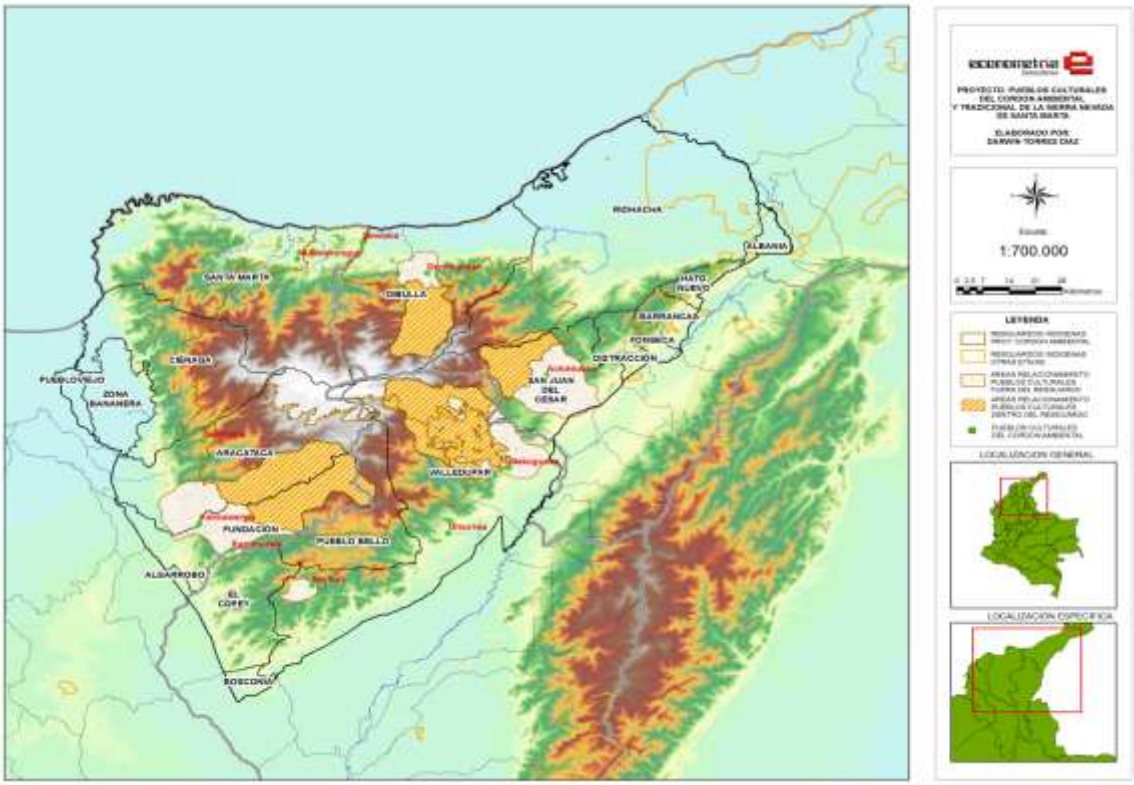
A partir de esta información que se tiene para los cinco pueblos en que se hizo etnografía –no los diez que se han construido- es posible proyectar la situación en la perspectiva más amplia del conjunto de la SNSM.

Con base en estos insumos (cartografía social y mapa formales con referentes de los pueblos indígenas) se pudo delimitar las áreas generales que se describían en la cartografía social en el mapa de la cartografía formal, como se puede ver en el Mapa No. 5.

Como se puede apreciar, salvo Seykun por razones muy particulares (véase anexo No. 1), todos los demás pueblos culturales estudiados tienen una amplia área de relacionamiento.

También el mapa muestra como los pueblos culturales han sido ubicados estratégicamente en torno a la SNSM, pero que hay grandes áreas no cubiertas como las zonas noroccidental y nororiental. El DPS debería tener en cuenta resultados como este en el momento de dar una discusión con los Cabildos sobre las zonas donde deberían ubicarse nuevos pueblos culturales, correspondiendo a las comunidades indígenas precisar el lugar específico, según su cosmovisión del territorio.

Mapa No. 5
Áreas de relacionamiento de los pueblos culturales proyectadas en cartografía formal



Estos mapas permiten además extraer las bases de datos implícitas. Por ejemplo a continuación se presenta un cuadro de las áreas de cada municipio que hace parte de la SNSM con los porcentajes que se encuentran dentro de la línea negra y dentro de los resguardos.

Con un mapa como estos, por ejemplo, se encuentra que mientras que para algunos municipios que tienen áreas dentro de la Línea Negra, no tienen área dentro de los resguardos; en otros casos hasta el 65% de su territorio está cobijado por áreas de resguardos.

Cuadro No. 1
Areas de municipios en Línea Negra y Resguardos

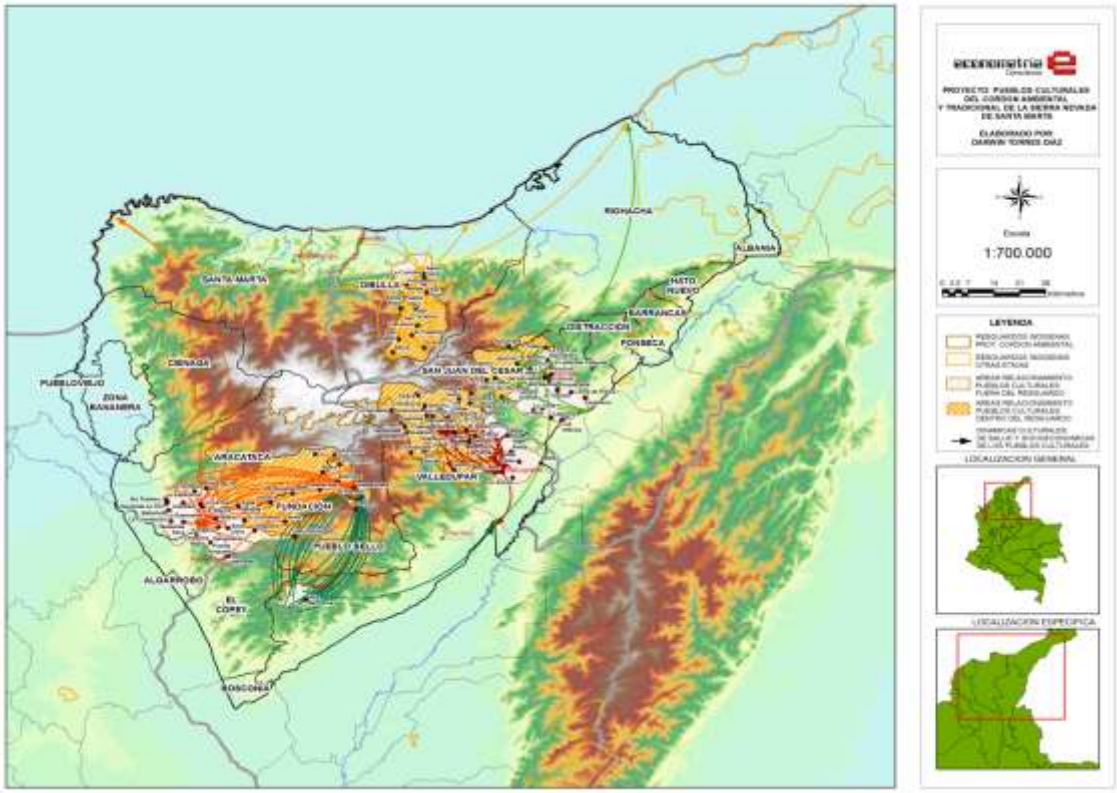
NOMBRE MUNICIPIO	AREA DEL MUNICIPIO EN HAS.	PORCENTAJE DEL MUNICIPIO EN LINEA NEGRA	PORCENTAJE DEL MUNICIPIO EN RESGUARDOS
DIBULLA	175.545	100	55
RIOHACHA	308.024	99	32
SAN JUAN DEL CESAR	131.377	71	24
FONSECA	47.602	20	3
BARRANCAS	79.998	20	4
HATO NUEVO	21.504	58	14
ALBANIA	54.445	20	3
PUEBLOVIEJO	67.714	14	-
CIÉNAGA	132.392	99	32
SANTA MARTA	235.703	100	45
FUNDACIÓN	97.026	89	40
ALGARROBO	40.581	7	-
ARACATACA	174.738	97	65
EL COPEY	95.865	71	-
DISTRACCIÓN	23.443	81	0
PUEBLO BELLO	73.592	100	48
VALLEDUPAR	420.097	67	25
BOSCONIA	57.134	15	-
ZONA BANANERA	44.259	99	-

Las relaciones que a nivel de educación, salud, comercio, seguridad alimentaria y cultura se presentaron para Ashintukua pueden verse para el conjunto de la SNSM. El Mapa No. 6 muestra estas redes de relacionamiento, que a su vez reflejan el dinamismo que implican los pueblos culturales. Los pueblos tienen activa relación con su entorno que es uno de los aspectos básicos para el proceso de consolidación territorial propuesto.

Hacía fuera de los territorios indígenas las relaciones son menos intensas. Las comunidades indígenas al interior de sus territorios cubren buena parte de sus necesidades. El desarrollo del Programa CATSNSM con aspectos como la construcción de facilidades de educación y salud en los pueblos culturales, el acceso a tierra en los entornos de los pueblos culturales, los proyectos de seguridad alimentaria, etc. ayudan a limitar una dependencia con el "exterior". De todas formas, como se muestra en el mapa, las capitales de departamento son básicas para atenciones de salud de

mayor complejidad. También las cabeceras de municipios cercanos para el comercio de bienes no producidos por las comunidades indígenas.

Mapa No. 6
Relacionamiento de los pueblos culturales en sus regiones y fuera de ellas



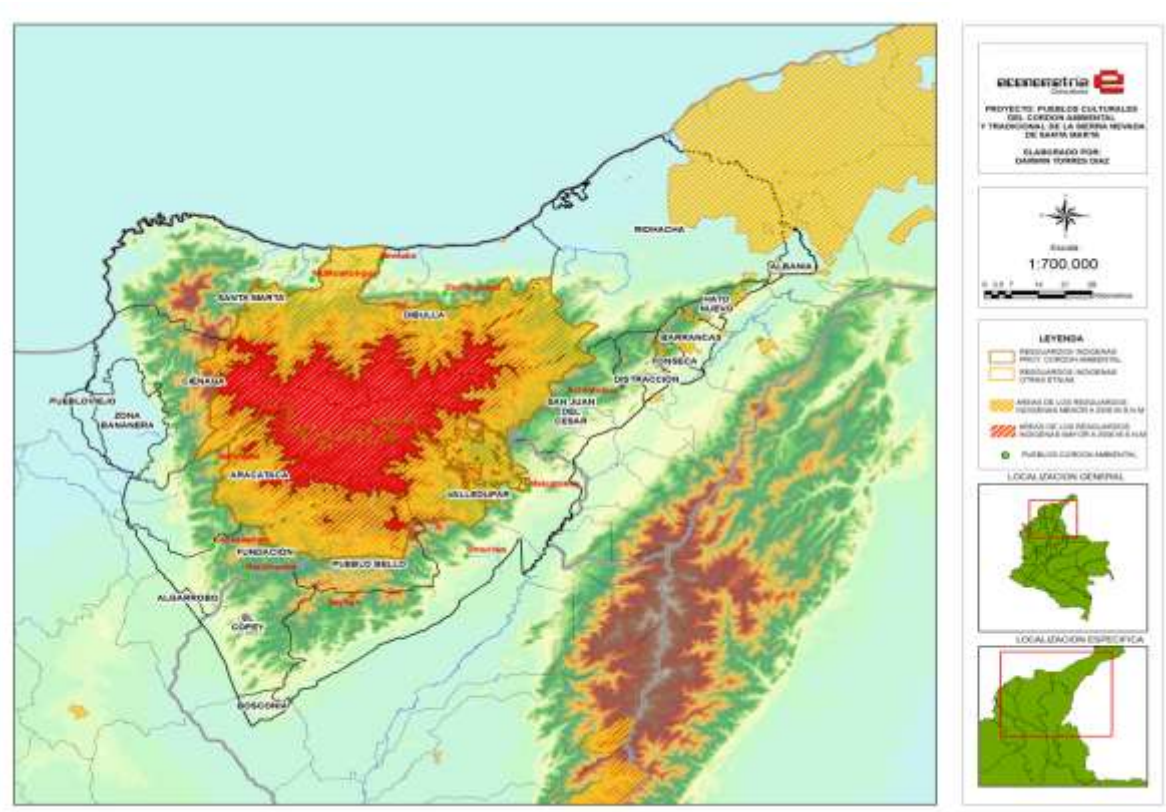
La cartografía también permite hacer análisis específicos sobre temas particulares, como por ejemplo, sobre las tierras que cubren los resguardos. El área de los resguardos corresponde aproximadamente a unas 660.000 ha. (achurados naranja y rojo en Mapa No. 7). Es un área amplia si se toma en términos de hectáreas promedio por familia indígena; sin embargo, en términos de las necesidades de la población indígena es importante diferenciarla según la altitud donde se encuentre. No toda área sirve para la producción agropecuaria.

Asumiendo la cota de 2.500 mts. como un límite por encima del cual no sería conveniente desarrollar cultivos[3], se tiene que una tercera parte de la tierra de los distintos resguardos se encuentra por encima de esta cota (achurado roja). Estas serían tierras que no deben ser tenidas en cuenta al momento de estimar lo que

[3] Este es un valor que podría variar según las consideraciones de conservación que se tengan y las posibilidades de producción agropecuaria. Del trabajo de campo es el referente que se asume.

requieren las comunidades indígenas para cubrir las necesidades de seguridad y soberanía alimentaria.

Mapa No. 7
Áreas de resguardos por debajo de la cota de 2.500 mts.

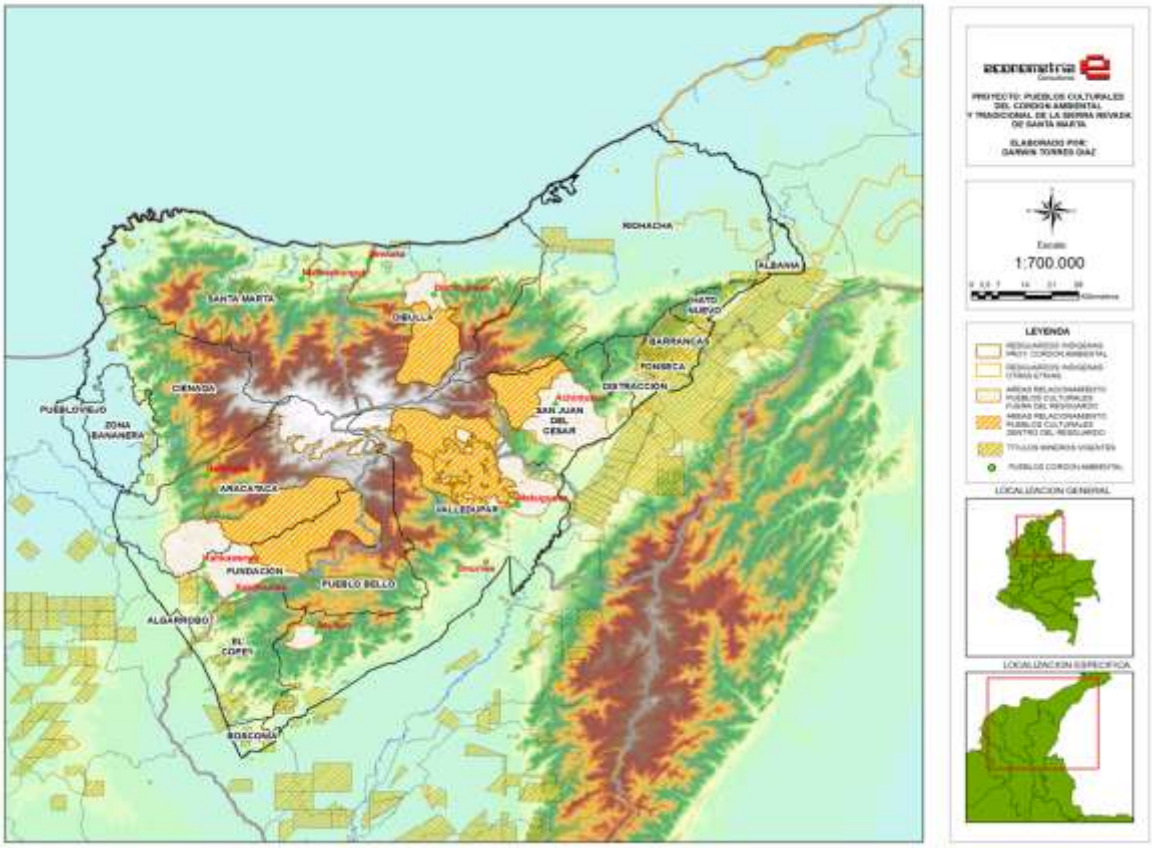


También la cartografía sirve para visualizar el temor que representa para las comunidades indígenas los megaproyectos. Uno de esos megaproyectos son los títulos mineros que se vienen entregando.

Ningún título minero se encuentra en las áreas de los resguardos, pero si se tienen importantes áreas cobijadas dentro de la Línea Negra. Se estima que unas XXX hectáreas de títulos mineros dentro de la Línea Negra e incluso algunas se traslapan con las áreas de influencia de los pueblos culturales (véase Mapa No. 8), como son los casos de Ashintukua, Kankawarwa entre los pueblos que se hizo cartografía social.

Las mayores áreas con títulos mineros se encuentran fuera de la Línea Negra, pero un sus límites. Especialmente en el costado nororiental de la SNSM, que además corresponden a grandes desarrollo de carbón que por su dimensión tienen efectos que van mucho más allá de los límites físicos del título minero.

Mapa No. 8
Títulos mineros otorgados.



Con los mapas mostrados en esta sección busca ilustrarse la pertinencia de la cartografía para el análisis de temas donde lo territorial es un aspecto central. Con muchos otros temas como análisis de densidades de ocupación, distancia a centro de abastecimiento y atención, coberturas de capa vegetal, etc. pueden desarrollarse análisis similares donde los mapas permiten ver gráficamente lo que está pasando.

2.3 Proceso de Construcción de Pueblos Culturales

El proceso de construcción de los pueblos culturales viene llevándose a cabo bajo el liderazgo del DPS quien ha entregado toda la información disponible para realizar la presente consultoría. A partir de dicha información, y complementándola con la información obtenida en las etnografías realizadas en los pueblos culturales, esta consultoría construyó un proceso más general que podría servir como modelo para la construcción de pueblos culturales a futuro.

Varios de los vacíos encontrados en el proceso planteado por DPS corresponden a pasos del proceso que tienen que ser surtidos por otras entidades involucradas, por ejemplo la fase 0 depende enteramente de las comunidades indígenas interesadas en la construcción de dichos pueblos. Otros pasos del proceso que involucran a DPS, aunque se realicen no son explícitos en el proceso planteado por DPS y se incorporaron y en ocasiones se ampliaron en el proceso propuesto, por ejemplo, la gestión de la información que si bien es reunida en la ficha de cada pueblo se recomienda que se amplíe en alcance y que periódicamente se verifique que se encuentre actualizada .

El proceso planteado se explica en detalle en el numeral 2.3.3.

2.3.1 Revisión de experiencias de cada pueblo

Cada uno de los pueblos culturales tiene su hoja de vida diligenciada por el DPS, donde se da información sobre el nombre tradicional del pueblo, su significado, el origen del nombre, la razón por la que fue escogido el nombre y el sitio, los responsables de la escogencia y el nombre occidental que se le da. También se da información sobre el proceso de concertación y las visitas de seguimiento, se presentan las fechas importantes en el proceso de construcción del pueblo, su localización espacial con coordenadas y vías de acceso, y su localización a partir del lugar que le da el resguardo y a partir de las cuencas hidrográficas de la SNSM. Se enumeran los beneficiarios a partir de los diferentes servicios que va a prestar el pueblo, a saber, vivienda, educación y salud, así como los beneficiarios indirectos y las autoridades del pueblo.

Se hace una caracterización socioeconómica del pueblo y las construcciones concertadas con los Cabildos Gobernadores para el espacio tradicional, las cuales en general son viviendas tradicionales, casas ceremoniales, centro de reuniones, cocinas y pozos sépticos. También se presentan las construcciones en el pueblo prestador de servicios, las cuales en general consisten en colegio o centro etno-educativo, puesto de salud, servicio de acueducto, y en algunos casos servicio de energía eléctrica. Se presentan las dotaciones al puesto de salud, al centro etno-educativo y al restaurante escolar.

Por último se presentan los programas y proyectos especiales que se prestan en el pueblo, entre los más generales están ReSA, ICBF con desayunos y almuerzos

escolares, SENA con capacitación y capital semilla para proyectos productivos, entre otros.

Los consultores en su visita de campo realizaron una etnografía a cinco pueblos culturales, a saber, Makugueka en el municipio de Valledupar, Cesar, perteneciente al pueblo Kankuamo; Ashintukua, en el municipio de San Juan del Cesar, departamento de la Guajira, perteneciente al pueblo Wiwa; Dumingueka en el municipio de Dibulla en el departamento de la Guajira, perteneciente al pueblo Kogui; Kankawarwa en el municipio de Fundación, departamento de Magdalena, y Seykun, municipio de Valledupar, Cesar, ambos pertenecientes al pueblo Arhuaco.

Se construyó una tabla con los predios comprados para cada pueblo cultural donde se realizó la etnografía, la cual se presenta en el Anexo 10.

2.3.2 Elaboración del proceso (diagrama y descripción)

Se realizaron varios diagramas de los procesos que tienen que ver con la construcción de los pueblos culturales del CATSNSM. En primer lugar, se realizó el diagrama de construcción de cada uno de los pueblos donde se realizó la etnografía. La información base del proceso, como ya se indicó, se obtuvo de la Hoja de Vida de dichos pueblos, documento que construye DPS para realizar seguimiento y recolección de información de los procesos, y se complementó con los datos que obtuvieron los etnógrafos en campo.

En segundo lugar se construyó el proceso que siguió el DPS para la construcción de los primeros pueblos, según información entregada por el Programa CATSNSM (Figura 2.2). Se contrastó el proceso de cada uno de los pueblos culturales con el proceso planteado por el DPS (Anexo 9) y se encontraron varios vacíos, lo que dio lugar a la construcción de un proceso en el cual entran ciertos pasos que se consideran importantes para lograr un desarrollo más expedito de la construcción de pueblos culturales en la SNSM.

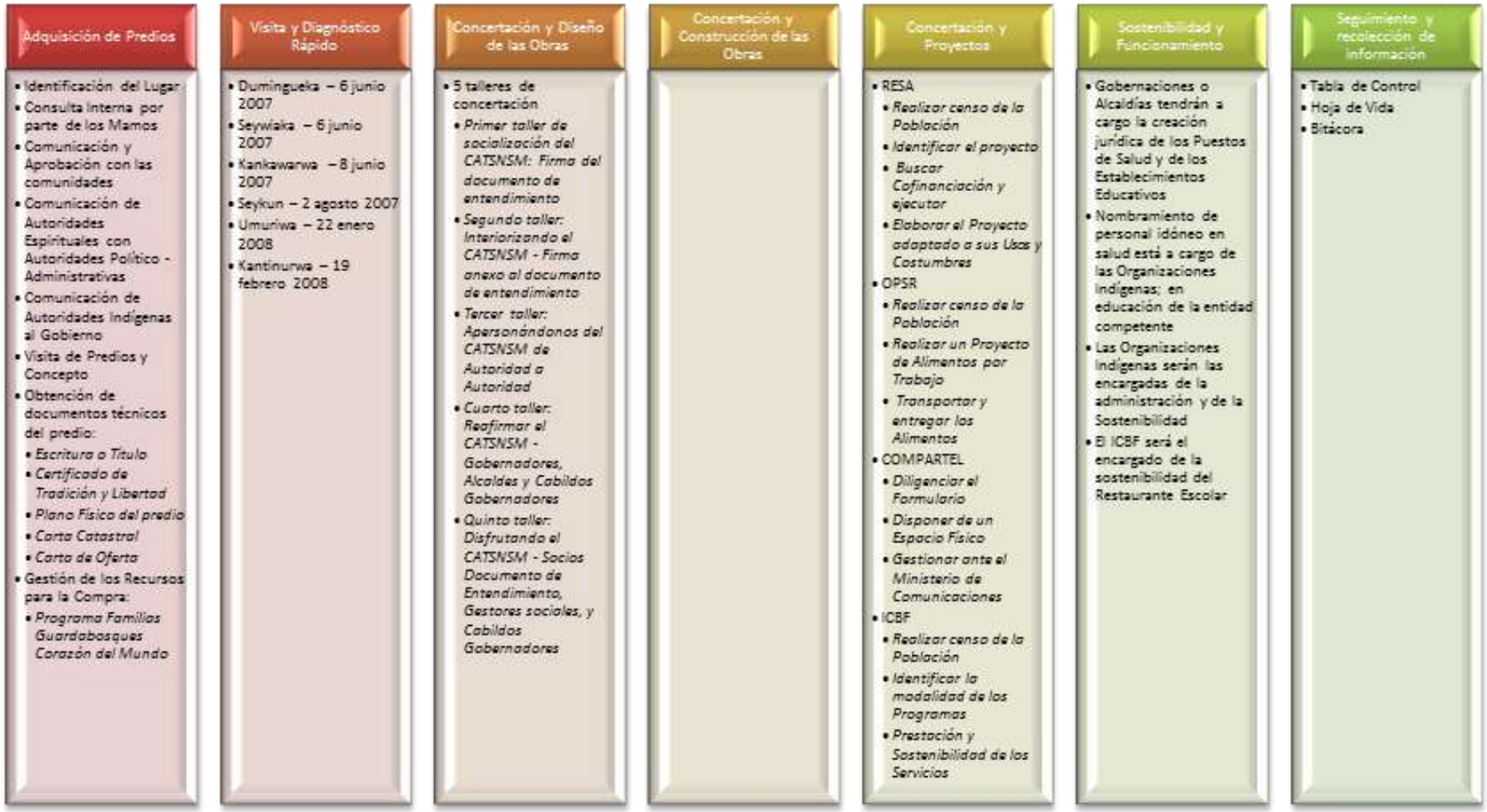
El proceso propuesto (Figura 2.3) se construyó entonces a partir de la experiencia de la construcción de los siguientes pueblos culturales, Dumingueka, Seywiaka, Kankawarwa, Seykun, Umuriwa y Kantinurwa.

El proceso planteado por DPS tiene 7 pasos, a saber, adquisición de predios, visita y diagnóstico rápido, concertación y diseño de obras, concertación y construcción de las obras, concertación y proyectos especiales, sostenibilidad y funcionamiento, y seguimiento y recolección de información. Como se puede ver en el cuadro, estos 7 pasos tienen información adicional en cuanto a subprocesos que se tienen que surtir para completar cada paso del proceso general.

La información adicional y corregida de las Hojas de Vida de los pueblos culturales se obtuvo a partir de la etnografía realizada en la salida de campo, identificando varios sucesos importantes que merecen ser tenidos en cuenta.

En el anexo 9 se presenta entonces un cuadro de síntesis que contrasta el proceso propuesto por DPS con los procesos que se encontraron referenciados en la hoja de vida y que se complementaron con la etnografía para cada uno de los cinco pueblos culturales donde se llevó a cabo la misma. Este cuadro se propone como una herramienta de trabajo que permite de manera sintética ver los procesos de los pueblos culturales. El mismo puede ser complementado por el DPS con información adicional y ampliado o corregido en aquellos aspectos que se consideren imprecisos. En todo caso es importante señalar que con base en el análisis de este cuadro se elaboró la propuesta para la construcción de los pueblos que se presenta en la Figura 2.3.

Figura 2.2
Procesos de construcción de pueblos culturales planteado por DPS



Elaboración Econometría consultores

Un factor adicional a la información en las Hojas de Vida, común a todos los pueblos, es la compra de predios en el marco del Programa Familias Guardabosques Corazón del Mundo (FGBCM), mediante varios convenios de cooperación. Se decidió incluirlos en el paso de sostenibilidad y funcionamiento, ya que las familias que habitan el pueblo necesitan tierras para cultivar una vez hayan bajado de los lugares altos de las cuencas que habitan. La tabla 3.1 relaciona los convenios para compra de predios en el marco del Programa FGBCM.

Otro de los factores adicionales, y que es importante para los procesos culturales de los pueblos indígenas es el bautizo de las casas, que aunque si aparece en la Hoja de Vida no se encuentra en el proceso de DPS por ser esta una actividad que depende exclusivamente de las poblaciones indígenas y no requiere de un apoyo del Estado para su realización. Se decidió incluirlo en la fase de sostenibilidad y funcionamiento, ya que sin ese bautizo las comunidades indígenas no podrían habitar las casas.

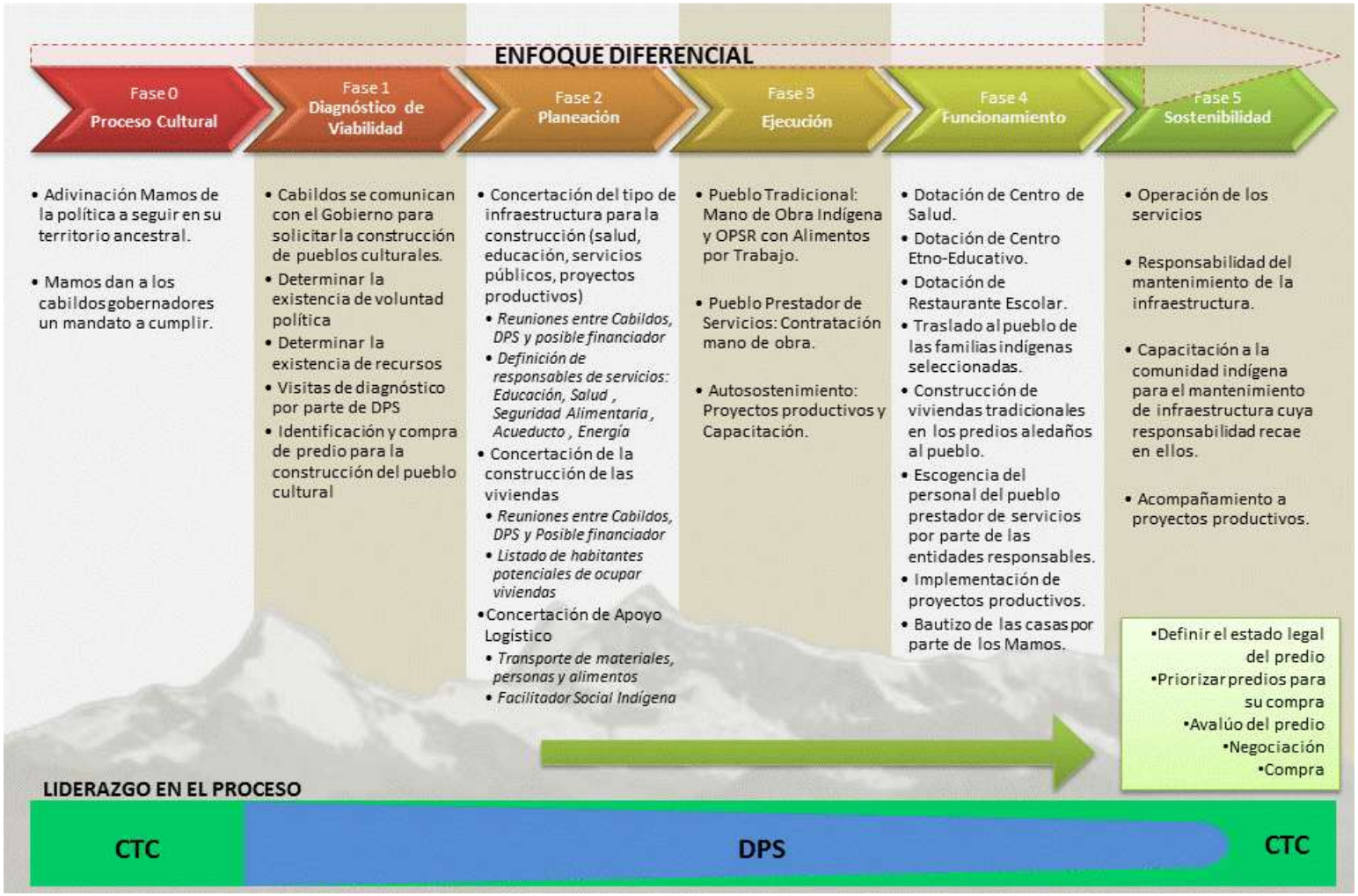
Cabe resaltar que en la última fase planteada por DPS, Seguimiento y Recolección de Información, se proponen tres instrumentos, a saber, Tabla de Control, Bitácora y Hoja de Vida de los Pueblos. Hasta el momento solo se cuenta con la Hoja de Vida.

Tabla No 2.1
Convenios PFGB CM

Número de Convenio	Fecha de Firma	Pueblos Culturales	Firmantes	Monto
041	14 de abril 2009	* Gunmaku * Kankawarwa * Dumingueka * Seywiaka	- Corpoguajira - Acción Social - Organización Gonawindua Tayrona	2.900.000.000
018	22 de julio de 2010	* Dumingueka * Seywiaka	- Corpoguajira - Departamento de la Guajira - Resguardo Kogui Malayo Arhuaco	3.099.426.000
096a	23 de julio de 2010	* Kantinurwa * Kankawarwa * Gunmaku * Seykun	- Acción Social - FONADE - Resguardo Arhuaco	1.000.000.000
002bis	23 de julio de 2010	* Achintuhkua	- Corpoguajira - Organización Wiwa Yugumain Bunkuanarrua Tayrona	2.060.000.000
125	10 de diciembre de 2010	* Makugueka	- Acción Social Resguardo Kankuamo	310.000.000
025	28 de junio de 2011	* Kantinurwa * Kankawarwa * Gunmaku * Seykun	- Acción Social - Departamento del Cesar - Resguardo Arhuaco	1.100.000.000

Fuente: Elaboración Econometría

Figura 2.3
Proceso propuesto para la construcción de pueblos culturales



Elaboración Econometría consultores

2.3.3 Proceso de construcción de pueblos culturales propuesto

En la Figura 2.3 se presenta el proceso propuesto por Econometría Consultores para la construcción de nuevos pueblos culturales. En él hay dos ejes transversales a todas las fases, el primero es que se propone al DPS como líder del proceso ya que se entiende que es la entidad idónea para hacerlo debido a su alta capacidad de convocatoria y su misión de crear prosperidad en la población vulnerable. Para lograr un liderazgo efectivo se recomienda el diseño de instrumentos de evaluación y seguimiento del proceso planteado, los cuales pueden alimentarse de las hojas de vida de los pueblos, la tabla de control y la bitácora.

El segundo eje transversal es el enfoque diferencial, indispensable en las políticas de inclusión de los pueblos indígenas ya que tienen una cosmovisión diferente y se les ha reconocido la autonomía en sus territorios.

Fase 0 – Proceso cultural: Todas las acciones que se desarrollan al interior de la Línea Negra por parte de los pueblos indígenas son planeadas por las autoridades tradicionales, los mamos mayores. Ellos dictan el rumbo de la política a seguir en su territorio ancestral, y de esta manera son quienes "adivinan" los lugares en donde se situarán los pueblos culturales. Ellos dan este mandato a los Cabildos Gobernadores de cada pueblo quienes toman las acciones pertinentes para llevarlas a cabo.

Fase 1 – Diagnóstico de viabilidad: El primer paso de esta fase consiste en que los Cabildos Gobernadores le comuniquen al Gobierno su deseo de construcción de pueblos culturales. De esta manera se determina la voluntad política de apoyar el deseo de los pueblos indígenas, y a su vez se determina la existencia de recursos para la construcción, contactando a las diferentes entidades dispuestas a aportar al proceso. Si hay voluntad política y recursos, el pueblo indígena debe gestionar la compra del predio donde se construirá el pueblo, ya que un requisito para el apoyo por parte del Gobierno es que el predio sea propiedad del resguardo al que va a beneficiar. En esta fase se debe realizar la visita de diagnóstico por parte de DPS.

Fase 2 – Planeación: Todas las concertaciones para lograr la construcción del pueblo cultural se realizan en esta fase, tanto para el pueblo tradicional como para el pueblo prestador de servicios. Se definen materiales a utilizar, estructuras a construir, mano de obra, espacios, tipo de servicios públicos a prestar, entre otros. Participan los Cabildos Gobernadores como autoridades indígenas en el territorio, los posibles financiadores y DPS como líder del proceso.

En la concertación del pueblo prestador de servicios, se debe definir qué entidad será responsable de cada uno de los servicios prestados: educación prestada por el municipio en cuya jurisdicción estará el pueblo cultural si cuenta con más de 100.000 habitantes o el departamento; salud, prestada por la EPS indígena o una EPS occidental; seguridad alimentaria, apoyada por ReSA, la OPSR, SENA a través de

capacitación para proyectos productivos. Para el pueblo tradicional se debe hacer una primera identificación de los posibles beneficiarios de los pueblos; si bien no se puede pretender en ese momento el construir un listado de las posibles familias que se beneficiarán de la construcción del pueblo cultural si se podría hacer una primera aproximación del número de familias a beneficiar según su origen, con el avance del pueblo se debería hacer seguimiento a ese número, las razones de los posibles cambios en ellos y finalmente identificar las familias efectivamente beneficiadas - de esa manera se enriquecería la información de los procesos no sólo para futuras evaluaciones del mismo sino también para otras intervenciones similares en La Sierra.

Es indispensable que en esta fase del proceso se tenga en cuenta la planeación de los aspectos logísticos de la construcción del pueblo, por ejemplo, el transporte de materiales, personas y alimentos, la presencia de un traductor, entre otros.

En esta fase debe comenzar el proceso de compra de predios alrededor de los pueblos culturales para que las familias que se designe a habitar el pueblo cultural tenga un lugar en el que puedan cultivar. Este subproceso está apoyado por el Programa FGBCM, diseñado específicamente para la SNSM, el cual se compone de varios pasos, a saber, identificación de predios disponibles con voluntad de venta por parte del propietario dentro de la Línea Negra y cercanos al pueblo cultural, definir el estado legal del predio, priorizar predios para su compra, avalúo del predio, negociación con el propietario del predio, y por último la compra.

Este subproceso se debe surtir dentro de las fases 2 a 4 para que de esa manera se tengan predios listos para ser cultivados una vez las familias indígenas seleccionadas puedan contar con un sustento una vez entre a funcionar el pueblo cultural.

Fase 3 – Ejecución: En esta fase se lleva a cabo lo concertado en la fase 2 de planeación. En la construcción del pueblo tradicional es preferible contar con mano de obra indígena, de esa manera se pueden evitar estructuras con las que la comunidad indígena no esté de acuerdo. Todo esto debe planearse en la fase 2. Es importante que la esta construcción se apoye en programas como el de la OPSR de alimentos por trabajo.

Es importante comenzar en esta fase el componente de auto sostenimiento, en donde los Cabildos Indígenas elijan y diseñen los proyectos productivos con el SENA, y se comiencen las capacitaciones para aquellos quienes estarán encargados de su operación.

Fase 4 – Funcionamiento: En esta fase se debe realizar la dotación de las estructuras en el pueblo prestador de servicios para que puedan proporcionar sus servicios. Se deben dotar el centro de salud, el centro etno-educativo, el restaurante escolar y en general las infraestructuras concertadas y construidas en las fases 2 y 3.

Se propone que sea en esta fase las familias seleccionadas se trasladan al pueblo[4] y habitan las viviendas tradicionales mientras que construyen sus viviendas en los predios aledaños al pueblo. A su vez, la implementación de proyectos productivos comienza en esta fase, los cuales fueron concertados en la fase anterior.

Además, se realiza un ritual sagrado de bautizo de las casas por parte de los mamos, cuando ellos consideran que puede hacerse, requisito indispensable para poderlas habitar.

Fase 5 – Sostenibilidad: En la fase final del proyecto se debe ratificar y si fuera necesario modificar lo concertado en la fase de planificación sobre quiénes serán los responsables del mantenimiento de los diferentes servicios que presta el pueblo. Para aquellos servicios que se decida que son responsabilidad de la comunidad indígena, se debe capacitar a los habitantes designados de los pueblos indígenas en el mantenimiento de la infraestructura pertinente.

Además, es necesario diseñar un plan de acompañamiento a los proyectos productivos implementados en la fase anterior con el fin de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

2.3.3.1 Identificación de requerimientos adicionales de información

Como se comentó anteriormente, varios de los eventos importantes dentro de la construcción de los procesos de cada pueblo no tienen un referente en el proceso planteado por el DPS, de esa manera se proponen los pasos planteados en el numeral 2.3.3.

Para tener la información del proceso de construcción de los pueblos culturales es necesario que los instrumentos diseñados se actualicen con la información disponible y se haga una actualización con cortes semestrales.

Las hojas de vida deben contar con información adicional, a saber, los convenios por los cuales se han comprado predios, los predios comprados en el marco del Programa FGBCM y como anexo los informes de dichos convenios.

2.3.3.2 Análisis de puntos críticos

[4] Se encontró que el traslado de las familias en algunos casos se realizó durante el periodo de ejecución y ellas colaboraron en el mismo, en otros casos participó en la ejecución población indígena que no reside en el pueblo cultural y en otros casos algunas de las familias que residirán en el pueblo no han llegado a él por falta de tierras.

Se han identificado los siguientes puntos críticos a partir de las entrevistas con los funcionarios de DPS y en la etnografía realizada en los cinco pueblos culturales mencionados anteriormente.

El cierre del proceso es uno de ellos, ya que a partir de ese momento las comunidades indígenas y los pueblos culturales dejarán de recibir el apoyo de DPS. De esa manera, se debe tener certeza de que la sostenibilidad del pueblo como un todo sea factible. El mantenimiento de la infraestructura en el pueblo prestador de servicios es imprescindible para que estas funcionen de manera adecuada a futuro. Por ejemplo, por la experiencia que se ha tenido en algunos pueblos se ha considerado que los pueblos culturales podrían tener paneles solares que surten de electricidad a las principales construcciones que prestan los servicios occidentales. En cada uno de los pueblos donde está instalada dicha infraestructura se dio una capacitación en cuanto a su mantenimiento, sin embargo, de acuerdo a lo observado en la etnografía esta capacitación fue muy corta e insuficiente para arreglar los problemas que se puedan generar para su mantenimiento.

Igual situación sucede con diferentes tipos de infraestructuras, por ejemplo los acueductos, en donde los problemas de mantenimiento y arreglo deben ser llevados a cabo por personas externas a los resguardos.

De esa manera, el proceso propuesto por la presente consultoría tiene en cuenta este punto, y en la Fase 5 – Sostenibilidad, se debe ratificar lo concertado con las comunidades y los actores involucrados sobre la responsabilidad del mantenimiento de estas infraestructuras, bien sea la misma comunidad a través de capacitaciones y recursos propios, o las entidades estatales, como por ejemplo el municipio en el servicio de acueducto o el departamento o las IPS indígenas en el servicio de salud. Así mismo, la electricidad debería ser responsabilidad de las empresas de servicios públicos del municipio o departamento.

Otro de los puntos críticos identificados son las diferencias políticas entre entidades que apoyan el CATSNSM. Por ejemplo, según las comunidades indígenas CORPOCESAR ha comprado predios a nombre de la corporación en el marco del Programa FGBCM y debería haberlo hecho a nombre del resguardo con quien se haya firmado el convenio tal como lo hizo CORPOGUAJIRA. Este tipo de diferencias son vistas por los pueblos indígenas como cambios en la posición del Estado frente al Cordón Ambiental y no solo pueden afectarlo en el detalle de su desarrollo sino que menoscaba los vínculos de confianza que se han establecido entre el DPS en su papel de líder desde el Estado y el CTC como representante de la comunidades de la Sierra Nevada de Santa Marta.

2.4 Análisis de Resultados

El objetivo del análisis de resultados de acuerdo con los términos de referencia es analizar los resultados de la construcción y puesta en funcionamiento de los diez pueblos culturales de la SNSM, en términos de concertación con la comunidad, construcción de la infraestructura a partir de usos, costumbres y necesidades, empoderamiento y apropiación por parte de las comunidades, auto sostenibilidad y percepción de los beneficiarios.

Este capítulo está construido con base en el análisis de la información proveniente de la etnografía, las entrevistas institucionales, la cartografía social y los resultados cuantitativos. Se presentan los hallazgos de manera sintética, englobando las principales temáticas identificadas.

2.4.1 Acceso y enfoque diferencial

Este capítulo se subdivide en cuatro variables analizadas para esta dimensión, a saber: servicio de educación, servicio de salud, vivienda y seguridad alimentaria. El soporte a las afirmaciones que se presentan en los siguientes apartados se encuentra en los informes finales de la etnografía realizada en cinco pueblos culturales: Seykun y Kankawarua del pueblo Arhuaco (anexos 1 y 2), Dumingueka del pueblo Kogui (anexo 3), Makugueka del pueblo Kankuamo (anexo 4) y Ashintukua del pueblo Wiwa (anexo 5); estos informes anexos integran también el análisis particular de cada pueblo cultural en cuanto a la cartografía social y al análisis de los resultados cuantitativos.

Dadas las diferencias encontradas en los cinco pueblos culturales, hay temas que se abordan con las particularidades identificadas. Si bien resulta muy difícil generalizar, hay aspectos de esta dimensión en lo que se refiere al enfoque diferencial que sí son posibles de identificar para todos los pueblos culturales.

2.4.1.1 Salud

El Programa CATSNSM concertó el apoyo en salud en los pueblos culturales, con base en las necesidades experimentadas y analizadas por las autoridades indígenas y los responsables de la prestación del servicio de salud en los resguardos. La construcción de los centros de salud en los pueblos culturales, con su respectiva dotación, hacen parte de la estrategia de red de salud que vienen construyendo los pueblos indígenas en todas las cuencas, a partir de las reflexiones en torno a la salud indígena desde comienzos de la década del 90 y con la constitución de las IPS indígenas que prestan el servicio en la Sierra desde 1997.

La estrategia de salud del CATSNSM se soporta y a su vez fortalece a las IPS indígenas, cuya presencia ha favorecido el acceso y la prestación de un mejor servicio de salud en el territorio de cada uno de los cuatro pueblos de la Sierra. Las percepciones identificadas en los beneficiarios directos de los pueblos culturales sobre un mejor

servicio de salud se explican porque: (i) es más oportuno, (ii) es prestado en el idioma propio, (iii) por personal indígena o personal capacitado para atender con enfoque diferencial, (iv) atiende a las recomendaciones de la medicina tradicional que se practica en las comunidades y que es orientada por los mamos, (v) contribuye con el respeto y la práctica de la misma, (vi) en la mayor parte de los casos entrega los medicamentos que son formulados por el médico, (vii) sus resultados son efectivos, y (ix) facilita el trámite de documentos de identidad y la expedición del carnet para la prestación del servicio de salud. En este último sentido las IPS indígenas atienden en cualquier parte del territorio a la población indígena beneficiaria sin importar el lugar de expedición del carnet. (ver anexos 1,2,3,4 y 5 numeral Salud)

En los 5 pueblos culturales estudiados con la etnografía y la cartografía social, se evidenció la presencia de la medicina tradicional como fundamento de la salud de las personas de la comunidad. Se evidenció también que en los casos que requieren de una intervención en salud, la primera consulta es realizada con el mamo o con la autoridad tradicional de la comunidad. También se observó que el servicio prestado desde los centros de salud está articulado con la medicina tradicional.

La cartografía social permitió identificar las redes de salud existentes en las cuencas y señalar las áreas de influencia de los pueblos culturales. Los centros de salud de los pueblos tienen una completa dotación en cuanto a equipos y a medicamentos; se establecen como una base a partir de la cual se irradia la prestación del servicio en la red del territorio. Los centros de salud de los pueblos culturales funcionan estableciendo un puente entre las comunidades y el personal médico. (los mapas pueden verse en los anexos 1,2,3,4,5)

El análisis cuantitativo permite corroborar los hallazgos cualitativos. El 88% de la población beneficiaria señala que uno o más miembros de su familia han sido atendidos en el centro de salud del pueblo cultural en que residen. En general la población beneficiaria tiene una buena percepción del servicio que reciben en el centro de salud y dentro de su opinión sobre el mismo se destaca que el 86% califica la atención como buena, el 62% la califica de rápida y el 53% considera que efectivamente cura sus enfermedades.

En seis de los diez pueblos culturales la población beneficiaria mencionó que la medicina occidental debía ser complementada con medicina tradicional[5], lo que es reflejo del enfoque cultural con que se maneja la misma.

En las entrevistas institucionales con los directivos de las IPS Indígenas una de las observaciones generalizadas es que si bien el servicio se ha podido prestar mejorando para la población indígena el acceso con enfoque diferencial, es necesario que haya cambios estructurales desde el Estado y se requiere una política pública sobre salud

[5] Kankawarwa 78%, Umuriwa 64%, Ashintukua 45%, Makugueka 43%, Seywiaka 36% y Gunmaku 10%

en territorios culturales, donde se pueda implementar realmente un enfoque diferencial en la prestación del servicio y se omitan algunos requisitos obligatorios para todas las IPS del país que no contemplan las realidades de los contextos indígenas. Mencionaron como ejemplos los programas de prevención en salud sexual y reproductiva; los estándares de peso y talla; la imposibilidad de incluir a los mamos como parte de la estructura del servicio por la cantidad de formatos y requisitos que tendrían que diligenciar.

El tema de recursos es crítico para estas IPS, las cuales no son ajenas a la crisis de la salud que se vive a nivel nacional; las autoridades consideran que las apropiaciones presupuestales para los planes de salud deben contemplar las realidades del territorio en términos de las dificultades de acceso y los costos que implica lograr la cobertura plena de la población.

Algunos de los aportes relevantes que el CATSNSM ha hecho al pueblo Kankuamo, es fortalecer a la IPS Kankuama; favorecer un espacio en Río Seco para compartir la sede en que prestaba el servicio el Hospital Eduardo Arredondo, con quienes hasta la llegada del proyecto no había sido posible establecer acuerdos de este tipo; y facilitar el acceso al servicio de salud de la población indígena de Río Seco inscrita en la IPS Kankuama. (ver Anexo 4 pags 10-13)

Para el pueblo Wiwa el centro de recuperación nutricional ha sido de vital importancia para el control nutricional de la población infantil. Los padres de familia se oponen a que sus hijos sean bajados a hospitales que están en los centros poblados occidentales y a que reciban atención por fuera del territorio, sin control cultural de parte de los mamos. El centro de recuperación en Ashintukua ha facilitado la recuperación de niños por cuanto el tratamiento que reciben es dentro del territorio y bajo el control tradicional de los mamos. La red de salud establecida por la IPS Dusakabi, permite identificar los casos que requieren prestación de este servicio en todo el territorio Wiwa, tanto en el Cesar como en la Guajira. Los niños de las diferentes comunidades Wiwa del territorio son remitidos al centro de recuperación de Ashintukua, lo cual se ve reflejado en el ejercicio de cartografía social realizado en este pueblo cultural. No obstante, los residentes de Ashintukua refieren la necesidad de tener un acceso más cercano al servicio de salud para el resto de la población, pues las personas deben desplazarse a una hora de camino, a la Sierrita para recibir atención médica y con el pueblo cultural se había generado la expectativa de tener un centro de salud que permitiera un acceso más cercano. (ver Anexo 5 pags 12-15)

Para el pueblo Kogui, la presencia del centro de salud en Dumingueka es también un factor que impulsa y favorece el sistema intercuenca que ha implementado la IPS Ette Ennaka Gonawindua Tayrona. En la cuenca del Rio Santa Clara se logró avanzar en el control de la tuberculosis (TBC) gracias a la presencia del Centro de Recuperación para enfermos de TBC; la presencia de este centro permitió darle un manejo al problema detectado en esta cuenca. (Anexo 3 pag 9-15).

Para el pueblo Arhuaco ha sido fundamental la prestación del servicio de salud en Seykun por la inmediatez con la que se accede al servicio por parte la población que está lejos de otros pueblos Arhuacos y aislada territorialmente del resguardo. La IPS Wintukwa ha promovido una estrecha articulación con la medicina tradicional de modo que por una parte los casos de atención en salud son llevados inicialmente al mamo y él decide si se hace remisión al centro de salud; por otra parte cualquier procedimiento que se hace desde la medicina occidental es armonizado con trabajo tradicional (Anexo 1 pags 13-16). Tanto en Seykun como en Kankawarua la prioridad que se le da a la salud tradicional es evidente. Los casos de enfermedad no son tratados individual sino colectivamente, incluyen a la familia y en ocasiones a la comunidad a través de confesiones, pagamentos y trabajos tradicionales con los mamos (Anexo 1 pag 23, Anexo 2 pags 12-15, anexo 4 pag 16).

El análisis de estos hallazgos permite afirmar que: el CATSNSM interviene en el territorio creando sinergia con los procesos previamente adelantados por los pueblos indígenas de la Sierra; en los pueblos culturales la medicina occidental y la medicina tradicional se complementan; el acceso al servicio de salud ha mejorado en las cuencas a partir de la infraestructura, los insumos y el servicio que irradian los pueblos culturales; en las diferentes cuencas se está prestando un servicio con enfoque diferencial y con calidad. Es necesario reconocer los procesos previos de los cuatro pueblos indígenas en cuanto a salud, los cuales son fundamentales para que actualmente se preste un servicio de salud con calidad y con enfoque diferencial en todo el territorio de la SNSM. Así mismo se puede afirmar que: los pueblos culturales son importantes para los procesos de salud que adelantan los pueblos indígenas de la SNSM en su relación con la prestación del servicio de salud del Estado. En cuanto a la medicina tradicional, el sistema de salud indígena es autónomo y funciona en el territorio, con o sin los pueblos culturales; no obstante la estrategia de consolidación territorial del CATSNSM ha permitido acceso a sitios sagrados que bajo el cuidado de los mamos favorecen el equilibrio y la armonía en la salud colectiva.

Algunos de los aspectos para ser fortalecidos se refieren a necesidades como: mayor tiempo de presencia de personal médico en los centros, de este modo en casos de remisión al hospital, el médico lo puede hacer directamente y no implica una nueva consulta. Lo mismo sucede con la orden de exámenes clínicos, que en la situación actual implica obtener cita para consulta médica en un centro médico de la ciudad, pues las órdenes de laboratorio sólo son válidas si son expedidas por un médico y no por un promotor. En los centros de salud de los pueblos culturales donde se previó, se debe aprovechar la posibilidad de hacer exámenes clínicos que eviten el desplazamiento de la población a los centros urbanos, dado que se cuenta con infraestructura y en algunos casos con dotación para ello. También se identificó en más de un pueblo cultural la necesidad de fortalecer la formación de los promotores de salud, tanto en la medicina tradicional como en la medicina occidental. (ver Anexo 1 pag Anexo 2 pag 16, Anexo 3 pag 12, y 29)

En algunos pueblos que tienen concentración de estudiantes por la presencia de internados, por ejemplo Dumingueka y Kankawarwa, es necesario reforzar la presencia de un profesional médico, de manera que haya una prestación del servicio médico más permanente, puesto que existe una mayor concentración de personas y se incrementan los riesgos de morbilidad de enfermedades como enfermedad diarreica aguda, neumococo o gripa, y tuberculosis.

Las autoridades arhuacas han planteado la posibilidad de contactar a las universidades para que los médicos egresados hagan su año rural obligatorio en la comunidades. (ver Anexo 2 pag 16, Anexo 3 pag 12)

Por ahora, en todos los pueblos el contacto más directo que tiene la población con personal de salud es a través de promotores y promotoras, quienes en la mayoría de los casos tienen formación como auxiliares de enfermería. Salvo en Ashintukua por la existencia del centro de recuperación nutricional, en ninguno de los otros cuatro pueblos estudiados hay permanencia de un médico o una enfermera; este personal sólo está presente durante las brigadas de salud, que dependiendo del pueblo cultural suceden cada 8 días, cada 15 días, una vez al mes o cada 3 meses.

Tabla No 4.1
Personal de Salud en los cinco pueblos estudiados

PUEBLO CULTURAL	PERSONAL DE SALUD PERMANENTE	PERSONAL DE SALUD EN BRIGADAS	TEMPORALIDAD DE BRIGADA
Ashintukua IPS Dusakawi	2 mamos 3 promotoras -2 indígenas y 1 no indígena- (auxiliares de enfermería) 1 medico que va cada 8 días (directrices de ICBF) 1 nutricionista 1 trabajadora social	1 médico, 1 odontólogo	1 vez al mes
Kankawarwa IPS Gonawindúa Ette Ennaka	1 mamo en Kankawarwa 1 mamo en Jwinaraw□n 2 promotoras indígenas (no son auxiliares de	1 médico, 1 odontólogo	Cada 3 meses

	enfermería)		
Seykun IPS Wintukwa	8 mamos 1 promotora no indígena (auxiliar de enfermería)	1 Bacteriólogo, 1 médico General, 1 odontólogo, 1 enfermera, 1 nutricionista	Cada 2 meses
Dumingueka IPS Gonawindúa Ette Ennaka	1 mamo 1 promotora indígena (auxiliar de enfermería)	1 médico, 1 odontólogo	1 vez al mes
Makugueka Kankuama IPS	1 tradicional 1 promotora indígena (auxiliar de enfermería) atiende lunes y miércoles	1 médico, 1 odontólogo	1 vez al mes

Fuente: Elaboró Econometría Consultores con base en información etnográfica

En la etnografía se evidenció subutilización de la infraestructura construida en los Centros de Salud de Seykun, Dumingueka y Kankawarwa. Las autoridades indígenas y los encargados de las IPS que fueron entrevistados al respecto plantearon que se trata de centros construidos con una mirada de mediano y largo plazo. Se espera que en estos pueblos culturales se instale un mayor número de familias, a medida que se va realizando la compra de predios y que se logre la ampliación del resguardo. En el momento de realizar la etnografía, se comprobó que hay familias en los pueblos esperando la adjudicación de un predio, y que se han presentado casos de familias que han tenido que devolverse a su lugar de procedencia porque no pudieron garantizar su autosubsistencia debido a la falta de predios para adjudicar.

Por lo tanto, si efectivamente se incrementa la población de usuarios a medida que se vaya consolidando el territorio, existirá una mayor demanda de los servicios de salud en estos pueblos culturales y entonces, la infraestructura construida resultará adecuada para la demanda.

2.4.1.2 Educación

La observación etnográfica permite afirmar que todas las instalaciones construidas en los pueblos culturales están siendo utilizadas, y que los niños y jóvenes Arhuacos, Koguis, y Kankuamos que están en edad para asistir a la escuela, y que residen en el pueblo o cerca de él, tienen la posibilidad de hacerlo en los centros educativos de los pueblos culturales, donde hay maestros indígenas que trabajan regularmente en los mismos. De acuerdo con la percepción de algunos no indígenas, la educación que se da en las escuelas indígenas tiene mejor calidad que la que tienen las escuelas veredales y en los casos en que se puede, éstos prefieren mandar sus hijos a la escuela indígena

(Anexo 2 pag 17). El caso de Ashintukua del pueblo Wiwa es particular, por cuanto en el momento en que se realizó la etnografía aún no había sido inaugurado el Instituto para educación secundaria. Sin embargo al hacer entrega del mismo el 16 de julio de 2012, la secretaría de educación de la Guajira se comprometió con la contratación de docentes indígenas para ponerlo a funcionar a partir de enero del 2013; la educación que se impartirá en el Instituto estará a cargo de las autoridades Wiwa, cuyo trabajo en educación ha ido avanzando hacia la consolidación del Proyecto Educativo Comunitario propio.(Anexo 5 pag 27 - 29)

El análisis de documentos, así como de la etnografía y la cartografía social en los cinco pueblos culturales y las entrevistas realizadas, permiten afirmar que: en las instituciones y centros educativos del CATSNSM, al igual que en los demás centros educativos de la SNSM, la educación está orientada por los avances que han hecho las comunidades indígenas en esa materia; que cada uno de los cuatro pueblos ha desarrollado procesos previos al CATSNSM en cuanto a los contenidos y la forma de la educación y de estas reflexiones se ha llegado a la construcción de los PEC que se están implementando en las escuelas y que han sido reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional; que la educación en su mayoría está a cargo de docentes indígenas, aún cuando hay docentes no indígenas trabajando en los centros educativos. Las decisiones sobre la educación que se imparte en los pueblos culturales está en manos de las autoridades y organizaciones de los cuatro pueblos indígenas y por lo tanto, esta evaluación puede afirmar que la educación escolarizada ofrecida en el territorio tiene el enfoque diferencial, y está basada en proyectos educativos propios.

El análisis de la información recogida en entrevistas realizadas a maestros, padres de familia y estudiantes, así como de la etnografía y de la cartografía social, permite afirmar que: el Programa CATSNSM ha contribuido ampliamente a favorecer el acceso a la educación escolarizada y particularmente a la educación secundaria; el servicio educativo en las escuelas indígenas se presta de manera consistente con el calendario escolar que han definido las autoridades indígenas; en todas las escuelas e Instituciones de secundaria se aplica el PEC y por lo tanto la educación se presta con enfoque diferencial; en los pueblos culturales se tiene una valoración positiva del Programa CATSNSM dado que ha permitido fortalecer la implementación de los programas educativos propios que han venido trabajando los cuatro pueblos indígenas de la SNSM; la presencia de instituciones educativas y de internados, hace que la dinámica de algunos pueblos este muy relacionada con la educación escolarizada y que se haya favorecido el acceso a la misma.

En efecto, la encuesta muestra que un 84% de la población beneficiaria de los pueblos culturales[6] no enfrenta dificultades para acceder al servicio de educación. Para los padres de familia es un aliciente dar estudio de secundaria a sus hijos dentro de un

[6] Viven en el pueblo tradicional, la zona occidental del mismo o en sus alrededores.

contexto propio, y así evitar que los niños salgan del territorio si quieren terminar su educación escolarizada. En este sentido, la construcción de internados propios en algunos de los pueblos culturales se tiene en buena valoración, ha sido un acierto y ha permitido ampliar la cobertura en las cuencas de los diferentes pueblos culturales. (Anexos 2 y 3)

La cobertura en educación está determinada por aspectos culturales que requieren ser analizados (ver Anexo 1 pag 27). Una de las razones de inasistencia escolar de un niño puede deberse a la priorización de la educación agrícola en el núcleo familiar. El trabajo agrícola familiar no es abordado desde una perspectiva económica de producción, sino desde una perspectiva cultural de formación del ser indígena. En la encuesta, el 27% de la población beneficiaria indicó que los niños no estudian debido a que apoyan las labores agrícolas del hogar. En menor medida, la encuesta revela aspectos de orden cultural como que los padres o los niños no desean el estudio escolarizado; o que el perfil de los niños no es para asistir a la escuela, este es el caso de aquellos que se están preparando para ser mamos, o por ser mujeres; esta última respuesta fue dada únicamente por familias de Dumingueka. La distancia de más de dos horas entre el centro educativo y la vivienda es un factor de inasistencia que afecta principalmente a la población de Mulkuankungui y en menor medida a las personas que viven más alejadas de Seykun.

Dentro de las cosas que requieren ser reforzadas, se identificó la necesidad de que un mayor número de maestros indígenas se forme de acuerdo con las exigencias pedagógicas que conlleva implementar el PEC dentro de los contextos escolarizados. Así mismo se identificó la necesidad de fortalecer a los rectores indígenas en los ámbitos de administración y gerencia. Por otra parte se observó que en algunos de los pueblos se presentan problemas con el nombramiento de maestros, quienes son nombrados con contratos provisionales (en el mes de abril, en algunas escuelas había maestros que aún no estaban nombrados), este es un tema que requiere atención y solución con las secretarías de educación. (ver anexos 1,2,3, y 4 numeral de educación).

Otra de las debilidades encontradas se refiere al mantenimiento de la infraestructura y la sostenibilidad de la misma. Es necesario generar un plan donde se establezcan responsabilidades y recursos para evitar el deterioro de las instalaciones. En algunos casos se identificó poca pertinencia en la construcción de infraestructura sanitaria en el entorno escolar. Esta infraestructura no es utilizada en Seykun pues, al verlas instaladas se han dado cuenta de que no son pertinentes con la cultura. Estas baterías sólo las usan las personas que llegan de afuera a reuniones o visitas institucionales a Seykun (Anexo 1 pag. 86); en otros casos se vio problemas en la forma como es utilizada y mantenida, por ejemplo en Dumingueka, lo cual en últimas puede llevar a problemas de salubridad (Anexo 3 pag. 37). Sin embargo, en los casos de Makugueka y Kankawarwa se identificó un uso y mantenimiento adecuado de la infraestructura sanitaria.

En las entrevistas institucionales realizadas en el nivel de las secretarías de educación, las personas entrevistadas en Magdalena y Riohacha sólo tenían información de archivo y poca claridad sobre el Programa CATSNSM y el papel que cumple la secretaría de educación en el mismo; vale la pena aclarar que se entrevistaron funcionarios de la actual administración, quienes llevan menos de dos años en su cargo. Se identificó en el Cesar un mayor grado de conocimiento sobre el Programa CATSNSM y sobre los centros e instituciones educativas con los que han trabajado. Se identificó que se requiere comprometer en mayor medida a las Secretaría de Educación en el tema de sostenibilidad de la infraestructura escolar, y en el nombramiento de maestros de manera más permanente; estos son dos temas que garantizan la prestación del servicio de educación en los pueblos del CATSNSM. La corresponsabilidad en la prestación del servicio de educación que le corresponde a los indígenas se está cumpliendo con el calendario escolar, en la implementación de los PEC, en la presentación de informes para la evaluación que hace la Secretaría de Educación en las materias básicas; en ese sentido se debe propender porque las Secretarías de Educación cumplan con la corresponsabilidad que tienen frente a la prestación del servicio.

El CIT tiene una coordinación de educación que trabaja en la articulación de los programas educativos de las escuelas arhuacas y en la articulación institucional con las secretarias de educación departamentales. En las secretarías de educación actualmente existe respeto por la autonomía, se ha logrado que los PEC sean respetados y que las secretarías comprometan recursos provisionalmente para la contratación de maestros. Las autoridades Wiwa lograron que se contratara al operador wayuu para manejar la contratación y capacitación de maestros.

Se requiere hacer esfuerzos para que a través de convenios interadministrativos entre las autoridades indígenas y las secretarías de educación, se logre mayor sostenibilidad tanto en la contratación de maestros como en la destinación de recursos para mantenimiento de la infraestructura.

Las autoridades Arhuacas han planteado la propuesta de creación de una Secretaría de Educación Indígena que se encargue de coordinar todas las instituciones educativas de la SNSM.

2.4.1.3 Vivienda

Los pueblos culturales están vivos y funcionan como otros pueblos de la SNSM. La cartografía social permitió plasmar la red de relaciones que se construye con el territorio en términos productivos, de educación y salud, de dinámicas culturales y de dinámicas comerciales. Estas redes dejan ver la integración existente entre estos pueblos culturales con el resto de la cuenca y de otras cuencas.

Durante la etnografía se identificó que las viviendas construidas por las comunidades cumplen con parámetros y prácticas culturales. La sostenibilidad de esta

infraestructura está garantizada y las autoridades tienen claro que el mantenimiento está bajo su responsabilidad. Existen problemas con las viviendas que han sido construidas con materiales que requieren un conocimiento técnico para su mantenimiento, y aunque están techadas con paja, los principales inconvenientes se deben a goteras que se presentan. La cartografía refleja una representación diferencial de las viviendas propias frente a las viviendas de tipo campesino. En los predios comprados alrededor de las fincas las personas han construido sus casas tradicionales y las casas campesinas son usadas para fines diferentes a la vivienda, pues esto les garantiza vivir de acuerdo con la cultura; en la práctica cultural, las casas deben ser bautizadas y tener trabajo del mamo para armonizar la vida de las familias que las habitan.

En términos de acceso a vivienda se evidenció que cada uno de los 10 pueblos culturales se enfrenta a situaciones particulares y diferentes entre sí. Por ejemplo para el pueblo Kankuamo, Makugueka representa una apuesta por ser un centro de gobierno, por ser un centro de recuperación cultural, y simultáneamente es un reto lograr la convivencia entre familias que provenían de distintos municipios, de situaciones de desplazamiento y estaban en un plan de retorno al territorio; ninguno de los otros pueblos estuvo tan atravesado por la crisis humanitaria. Alrededor de este pueblo existe el agravante de los costos de la tierra que no han permitido la adquisición de predios para la autosubsistencia de las familias que deben ocuparlo.

En Seykun, el pueblo Arhuaco privilegió la estrategia de reocupar un territorio en el que habían perdido la presencia y se han logrado comprar predios que garantizan la autosubsistencia de los 34 núcleos familiares que bajaron de las partes altas; no obstante aún se requiere una mayor adquisición de predios para que un número mayor de familias ocupen este territorio.

Kankawarwa cumple con el interés de disminuir presión antrópica, y su papel en la educación secundaria es también relevante, por eso la apuesta fue instalar allí un internado. Kankawarwa es además concebido como un pueblo de gobierno de la cuenca en donde se toman las decisiones.

Tanto Seykun como Kankawarwa están actualmente en proceso de armonización y curación por parte de los mamos, en estos dos pueblos no se ha construido kankurwa pues los mamos dicen que se requiere aún mucho trabajo tradicional para limpiar toda la violencia que se vivó en manos de paramilitares.

Por su parte, Dumingueka obedece a una política interna del pueblo Kogui por retomar el uso y manejo del territorio en la cuenca del rio Santa Clara, es un pueblo construido más abajo de Bongá, el cual había sido construido con el interés de establecer frontera; la instalación de un internado indígena es también la apuesta por la educación secundaria de un mayor número de jóvenes Kogui en el territorio.

Finalmente la apuesta de Ashintukua es darle relevancia como centro de gobierno y como lugar de interlocución con el Estado y el mundo occidental; también como centro educativo donde los jóvenes Wiwa puedan estudiar la secundaria dentro de un contexto propio en su vida cotidiana. Todas las apuestas anteriormente mencionadas permiten explicar la forma como se ha poblado cada pueblo cultural y comprender igualmente la asignación de viviendas en la parte tradicional, a las autoridades de otros pueblos dentro del territorio. En los pueblos concebidos como pueblos de gobierno se crean dinámicas de ocupación de las viviendas relacionadas con los encuentros y reuniones de las autoridades para la toma de decisiones sobre temas concretos.

El análisis de los hallazgos etnográficos, de entrevistas y de cartografía social le permiten a esta evaluación afirmar que: el tema de vivienda está directamente relacionado con el acceso a tierra; que se requiere continuar con la compra de tierras alrededor de los pueblos para lograr incrementar el número de familias instaladas en las partes medias y bajas, favoreciendo su acceso a vivienda con predio para el autosostenimiento; que existe una apreciación generalizada de que el Programa CATSNSM ha contribuido con la compra de predios a mejorar el acceso a la vivienda para las familias que pueden establecerse y desarrollar actividades productivas que garanticen su sostenimiento; que las casas tradicionales construidas en los pueblos culturales son autosostenibles en la mayor parte de los casos; que dichas viviendas se utilizan de acuerdo con las apuestas que cada pueblo indígena hizo al construir el pueblo cultural.

Los procesos socioculturales que viven los pueblos Arhuaco y Kogui tienen características muy diferentes a los que viven los pueblos Wiwa y Kankuamo actualmente; el funcionamiento de los pueblos culturales debe ser leído en relación con estos procesos. Esto permite comprender diferencias en la necesidad de inversión de recursos para tareas que son similares. Así por ejemplo, es más viable para las autoridades arhuacas convocar masivamente a tareas comunitarias y lograr una amplia participación de las personas, que para las autoridades kankuamas lograr la misma participación en trabajos colectivos. El monto de recursos que se requiere para techar una casa en Makugueka es mayor al que se requiere para hacerlo en Dumingueka, esto obedece a la red de relaciones y a la ubicación de los Kankuamos en las partes bajas de la Sierra, donde los predios tienen un alto grado de devastación y no se encuentran los recursos cerca.

Sobre los diferentes tipos de vivienda que se encuentran en los pueblos culturales y sus alrededores, la encuesta arrojó que el 58% de la población beneficiaria vive en viviendas tradicionales, el 24% vive en casas campesinas y el 18% vive en casas con diseño tradicional pero con materiales occidentales. El 39% de la población beneficiaria mencionó que sus viviendas presentan algún problema. Si bien en las viviendas campesinas se presenta un mayor porcentaje de familias (67%) que mencionan haber encontrado problemas en sus viviendas, esto no es ajeno a las

viviendas tradicionales pues el 27% de las familias que las ocupan también manifestaron haber encontrado problemas en ellas.

Son dos los problemas más comunes que mencionan las familias: el 13% de quienes declararon que su vivienda tiene algún problema mencionó problemas en el tejado; éste es especialmente importante en Makugueka, Umuriwa y Ashintukua. El 11% de quienes declararon que su vivienda tiene un problema se refirió a que no atiende a lo cultural, y que por lo mismo a la vivienda no se le pueda hacer el trabajo tradicional que requiere. Esta situación se observó en la viviendas construidas por el Programa en Gunmaku. y también en las viviendas campesinas que se han ido adquiriendo en los predios aledaños a los pueblos de Kankawarwa, Kantinuara, y Seykun. En estos últimos pueblos es importante aclarar que el problema de no pertinencia cultural mencionado no se presenta en las viviendas construidas por el Programa CATSNSM, sino en aquellas que han sido adquiridas a través de la compra de predios alrededor del pueblo..

Se identificó que las personas están de acuerdo en que el servicio de energía es necesario para el sector del pueblo que es prestador de servicios de educación y salud; en la mayoría de pueblos culturales en la parte del sector tradicional el fluido eléctrico no es visto como necesidad. En Makugueka, las autoridades Kankuamas están debatiendo el tema de la electrificación y encuentran serios inconvenientes que pueden atentar contra los objetivos de recuperación cultural que se han propuesto. Sin embargo hay familias residentes y algunos candidatos a tener casa en el pueblo que consideran la necesidad de tener luz en las viviendas. Para Kankawarwa es una amenaza el alumbrado que está llevando el municipio hacia El Cincuenta, asentamiento campesino ubicado unos kilómetros más arriba. Esta amenaza tiene que ver con la presencia de torres de energía que rompen el equilibrio de la tierra y la armonización que trabajan los mamos; es una línea eléctrica que se está construyendo en el territorio indígena sin haber sido objeto de consulta previa y de autorización de parte de los pueblos indígenas que lo habitan; así mismo puede favorecer la presencia de aparatos eléctricos como televisores y equipos de música, que perturbarían la vida cotidiana.

En los cinco pueblos donde se realizó etnografía se identificaron problemas con la energía, los cuales afectan la conservación de alimentos y de medicinas que requieren refrigeración. Así mismo se identificaron problemas con el acueducto de Dumingueka, pues el daño del filtro no ha tenido reparación y tuvieron que recurrir a sistemas alternos de mangueras para proveer de agua al pueblo prestador de servicios, y al restaurante escolar.

2.4.1.4 Seguridad alimentaria

En las entrevistas con las autoridades y en las realizadas con la población residente de los pueblos culturales, se encuentran múltiples testimonios en los que se explica que

el acceso a la tierra no sólo ayuda a garantizar seguridad alimentaria, sino educación y salud para las comunidades indígenas.

La seguridad alimentaria es una de las principales inquietudes de los pueblos indígenas de la SNSM. El desplazamiento a las partes altas, donde la tierra no tiene alta productividad, así como la escasez de tierras para responder a la demanda por el incremento demográfico de la población indígena, ha generado problemas de nutrición en las comunidades. Las familias que han bajado de las partes altas de la SNSM y tienen predios asignados, tienen una percepción positiva del Programa CATSNSM.

La cartografía social permitió identificar dinámicas de intercambio de productos entre las diferentes comunidades con los pueblos culturales. Se realiza el trueque entre productos de las partes altas con productos de las partes medias y bajas. Se reflejan en los mapas estrategias de comercialización de productos que tienen rutas que pasan por los pueblos culturales. Las conchas y las cuentas para los collares, provienen de lugares como Dibulla; las chaquiras de Santa Marta, Valledupar y Riohacha; la lana de ovejo proviene de las partes altas de las cuencas. (Anexos 1, 2, 3, 4, 5 numeral de seguridad alimentaria)

Se identificaron programas de seguridad alimentaria implementados por SENA, ReSA, ICBF y el Plan Mundial de Alimentos (PMA). En diferentes entrevistas autoridades y líderes plantearon el riesgo de los programas asistencialistas que llegan desde estas instituciones que implementan los programas, aún cuando se han hecho esfuerzos de adaptación cultural (concertación de minutas, entrega de herramientas, semillas y capital de arranque que hoy son sostenibles), (Anexo 1 pag 56-58, Anexo 2 pag 42)

El análisis de los hallazgos de entrevistas, etnografía, cartografía social y encuesta, permite a esta evaluación afirmar que: para los cuatro pueblos indígenas de la Sierra, la seguridad alimentaria está directamente relacionada con el acceso a la tierra; las autoridades y las comunidades reconocen el papel importante que ha cumplido el Programa CATSNSM en el fortalecimiento que se ha dado a la política interna de recuperación territorial, y sin embargo piensan que aún es un proceso que requiere continuidad y conseguir recursos para compra de predios, y para concretar la ampliación y el saneamiento de los resguardos; los programas de seguridad alimentaria requieren ser transformados y flexibilizados en función de las políticas internas de los pueblos indígenas de la SNSM para garantizar la soberanía alimentaria; es necesario replantear los tiempos de intervención y acompañamiento que hacen las instituciones, pues los proyectos terminan en fracaso por falta de continuidad y de seguimiento; el Programa CATSNSM y particularmente el DPS ha contribuido en la articulación interinstitucional, la cual ha favorecido la presencia de programas de seguridad alimentaria con enfoque diferencial, no obstante existe tensión entre la seguridad alimentaria que ofrece el Estado y la soberanía alimentaria que aspiran a tener los cuatro pueblos indígenas de la SNSM.

En las entrevistas a líderes y autoridades indígenas realizadas durante la etnografía fue reiterativa la propuesta de lograr que la inversión de recursos de programas de seguridad alimentaria sea orientada a la compra de tierras de manera que se logre la consolidación territorial y la soberanía alimentaria. (Anexo 1 pag. 55)

En la encuesta el tema de seguridad alimentaria se enfocó en el acceso a programas por parte de la población estudiantil. Se encontró que el 97% de los jóvenes que estudian en los centros educativos reciben alimentación cinco días de la semana, de lunes a viernes. En los pueblos donde hay internado, el 17% de los jóvenes reciben la alimentación los siete días de la semana. Prácticamente todos los jóvenes que reciben alimentación reciben almuerzo y 60% de ellos también refrigerio. En todo caso un 44% recibe desayuno y 33% comida.

En el análisis cualitativo se identificó que en los pueblos donde hay internados el aporte del ICBF se queda corto porque no contempla los fines de semana y no se tiene en cuenta la tercera comida del día. Estos restaurantes escolares son abastecidos además con alimentos que las familias de los estudiantes aportan, así como con productos que hacen parte de proyectos agrícolas de la institución escolar y que son manejados por estudiantes y maestros. (Anexo 2 pag 20)

ReSA, programa directamente relacionado con la seguridad alimentaria, no ha tenido los resultados que inicialmente se esperaría de él aunque dentro de los hallazgos cualitativos se identificó que en algunos casos flexibilizó su intervención y entregó herramientas para la producción - intervención que fue bien valorada en los pueblos indígenas . Sin embargo, la mayor parte de los proyectos que apoyó ReSA terminaron en lo que los entrevistados consideran “proyectos fracasados”, por falta de continuidad en el acompañamiento o por falta de pertinencia en las semillas o crías utilizadas para los proyectos. Es así que la encuesta realizada en los pueblos culturales muestra como hoy el 90% de las familias mencionó como un elemento malo de los pueblos culturales que los programas no volvieron, sólo el 29% de las familias conocen al programa ReSA y la mitad de quienes lo recuerdan tiene una opinión buena de él.

En las entrevistas institucionales se encontraron testimonios sobre el aporte constructivo que hizo el Programa CATSNSM al trabajo de instituciones como ICBF y SENA con las comunidades indígenas. El SENA en Valledupar refirió ajustes en su estructura curricular, así como la formación de instructores indígenas. En algunas comunidades son los instructores indígenas quienes han replicado las capacitaciones en los pueblos culturales y en otros pueblos de las diferentes cuencas. Desde estas instituciones se plantea que el liderazgo ejercido por DPS en el comienzo del programa ha disminuido notoriamente y que aún hace falta la iniciativa de esta entidad para dinamizar los procesos regionales.

2.4.2 Capacidades instaladas y sostenibilidad

En la etnografía se identificó el reconocimiento colectivo de que el Programa CATSNSM contribuye a visibilizar la visión indígena de conservación y manejo del territorio y contribuye a posicionar a las autoridades indígenas como autoridades ambientales. El uso y manejo del territorio que hacen los indígenas, a través de prácticas espirituales y de cuidado físico de los sitios sagrados; así como la relación de identidad existente entre el cuerpo que es la SNSM y el cuerpo de cada uno de los miembros que pertenecen a las comunidades, garantizan en su conjunto la sostenibilidad de la SNSM (Anexo 3 pag 29). Los resultados de conservación se pueden demostrar al dedicar más del 70% de los predios adquiridos a la conservación (ver Anexos 1, 2, 3); los resultados ecosistémicos serán posibles de evaluar técnicamente desde occidente a más largo plazo.

El análisis de la información proveniente de entrevistas, etnografía, y cartografía social permite afirmar que: en términos institucionales el Programa CATSNSM abrió espacios de diálogo con el Estado a nivel nacional, y de acuerdo con las entrevistas en menor medida a nivel departamental y municipal; los pueblos culturales están cumpliendo con el objetivo de ser espacios de diálogo intercultural con el Estado y con actores externos; la existencia de los pueblos culturales ha contribuido en dar visibilidad al gobierno propio y fortalecen a las autoridades indígenas en su gobernabilidad y en la interlocución con el Estado. Así mismo es importante comprender que para los pueblos Arhuaco, Kogui, Kankuamo y Wiwa de la SNSM la sostenibilidad de los pueblos culturales está garantizada una vez se logre avanzar en la consolidación territorial a partir de la compra de predios para adjudicar a las familias, lo cual garantizaría la seguridad alimentaria de estas familias; el control del territorio con un manejo indígena, el cual es garantía de pacificación, conservación y manejo ambiental; y por último la disminución de la presión antrópica en las partes altas de la SNSM con la bajada de mayor número de familias a los nuevos predios. Por lo tanto esta evaluación recomienda que se priorice en una siguiente etapa, la compra de predios alrededor de los pueblos culturales, de manera que se logre sostenibilidad y consolidación territorial.

Finalmente el manejo de recursos ha fortalecido la capacidad administrativa de las organizaciones indígenas, las cuales van ganado en experiencia que redunda en su fortalecimiento institucional.

Se identificó en la etnografía que los pueblos culturales han sido apropiados por las comunidades, la presencia de servicios como al educación y la salud generan dinámicas de relacionamiento del mismo con otros pueblos, le dan vitalidad, la cual está precedida por el impulso espiritual que le dan los mamos al territorio. Los pueblos culturales están apropiados desde la cultura.

Capacitaciones del SENA en torno al manejo sostenible del medio ambiente, producción limpia y producción orgánica se han desarrollado, así como capacitaciones

para el mantenimiento de infraestructura de paneles solares y del acueducto. Sin embargo, puede afirmarse que para la sostenibilidad de la infraestructura occidental y de programas de seguridad alimentaria, no existe aún la capacidad instalada con personas capacitadas en los pueblos culturales, que la garanticen.

Se propone desarrollar planes de manejo donde se estipulen responsabilidades, recursos y personal para mantenimiento de la infraestructura occidental en los pueblos culturales.

2.4.3 Dinámicas culturales

Los pueblos culturales construidos funcionan con las mismas dinámicas culturales de otros pueblos indígenas. Quizá la construcción de internados para la educación secundaria en algunos de ellos, genera nuevas dinámicas en las cuencas, debido a la movilidad de estudiantes, y a la cercanía que existe con los sitios donde habitan colonos. Estas dinámicas están bajo el cuidado y protección de los mamos y son controladas por la fuerte organización sociopolítica existente. La estrategia territorial en todo caso contempla la necesidad de comprar un mayor número de predios alrededor de estos pueblos, de manera que bajen las familias con los estudiantes y ellas también ayuden en el control social.

La encuesta revela la incidencia de los pueblos culturales en las dinámicas de movilidad; al 79% de los residentes en los pueblos culturales los visitan sus familiares y al 85% de ellos los visitan no familiares. Entre las principales razones de visitar el pueblo, además de las familiares, están asistir a actividades culturales (14%), visitar el centro de salud (10%) y participar en reuniones del colegio (9%).

Las familias que viven en los pueblos culturales afirman que la vida cotidiana es muy parecida a la que tenían en los lugares de donde provienen. Para algunos, el cambio de clima les ha llevado a cambiar los productos que siembran y a tener que aprender sobre los ciclos productivos de los mismos; eso también genera un cambio en la alimentación, todos estos cambios han implicado hacer trabajo tradicional con el mamo. Así mismo ha cambiado la dinámica de participación en reuniones, pues en los pueblos culturales hay por un lado trabajos internos del mismo pueblo, y de los habitantes de la cuenca, y por otro lado trabajo con el Estado y organizaciones externas.

Los mamos están limpiando y cuidando espiritualmente el territorio, las actividades, los procesos de educación y salud, los cultivos. En los pueblos culturales son convocados los habitantes para hacer trabajos de confesión y pagamento; con la práctica de los mandatos culturales que obedecen a la ley de origen, cada persona de la comunidad está aportando en el equilibrio y la armonía. En casos en los que no se cumplen los mandatos culturales, el control social que hacen los mamos y las autoridades vuelven a poner en orden a quien está generando el desorden. Estos

pueblos hacen parte del territorio sobre el cual se está fortaleciendo la gobernabilidad.

Cada pueblo cultural está bajo el cuidado de al menos un mamo que habita en sus alrededores y se comunica con los mamos de los otros pueblos de la cuenca y con los mamos mayores. En Seykun por ejemplo, dada la magnitud del daño que tiene el territorio, se requiere de la presencia de 6 mamos que están haciendo el trabajo espiritual antes de construir las kankurwas. Este territorio se considerará sanado cuando los mamos mayores adivinen que ya es propicio construir las kankurwas que son sitios sagrados para que los mamos hagan el trabajo espiritual con la comunidad. En Dumingueka el pueblo Kogui ya construyó el nujué y funciona como casa ceremonial para los mamos; también construyeron el nujué de hombres y el de mujeres para la comunidad. En Makugueka ha sido muy importante para el pueblo Kankuamo la orientación de los mamos Kogui de construir la kanurwa y desde allí pensar el territorio para ir avanzando en la consolidación del mismo. En Ashintukua se construyeron las casas ceremoniales para las reuniones de la comunidad en el pueblo tradicional. Si bien las dinámicas culturales de cada uno de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM son particulares a cada uno, tanto en la etnografia como en la cartografía social se puedo comprobar que hay apropiación cultural y que estos pueblos son pertinentes para el avance de la consolidación territorial, tan importante para la cultura.

Estos pueblos culturales ya están integrados en la práctica a la red territorial que se construye a partir de relaciones con otros pueblos tanto en temas de salud, como en educación, en intercambios y dinámicas productivas, y por supuesto en dinámicas socioculturales que implican visitas a los familiares, visitas a los mamos mayores para hacer trabajos tradicionales, asistencia a las asambleas y reuniones que convocan las autoridades socioculturales, asistencia a los matrimonios y mortuorias.

La encuesta adelantada con familias residentes reiteró los hallazgos cualitativos y de la cartografía social. Las familias residentes mantienen sus vínculos con el resto de La Sierra por razones familiares y de acceso a alimentos. Una de las razones para ir hacia las partes altas en el 56% de los casos es visitar a los familiares y en el 50% realizar trabajos agrícolas. También se mantiene un vínculo cultural que se refleja en que las personas hacen trabajo tradicional en el 36% de las visitas a La Sierra y en el 33% asisten a reuniones de las comunidades indígenas.

Otro de los hallazgos de las entrevistas es la afirmación de que los pueblos culturales son un avance hacia la consolidación del territorio hasta la Línea Negra. En ningún momento las autoridades indígenas renuncian a sus aspiraciones de tener gobernabilidad en el cuerpo completo del territorio que les encargaron cuidar y proteger. Por eso la discusión en la manera de nombrar estos pueblos, concluyó en que deben ser nombrados como pueblos de permanencia cultural o pueblos culturales, y no pueblos talanquera o fronterizos. Para las comunidades así como para las autoridades es importante que no haya un mensaje ambiguo de que sus

aspiraciones de ampliación del territorio ancestral van hasta lo que se está constituyendo como el Cordón Ambiental y Tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta.

Por otra parte, en la cartografía social, los mapas de amenazas al territorio fueron reiterativos en señalar factores que amenazan la cultura. En los mapas quedaron representadas por una parte amenazas debido a la cercanía con elementos de la cultura occidental, entre ellas el alcohol y las relaciones económicas desiguales que establecen los comerciantes con el indígena; los megaproyectos como la Vía del Sol, las represas y los puertos; la explotación minera que el Estado ha otorgado y que trae contaminación al aire y a las fuentes de agua; el ferrocarril que quiere construir MPX para transportar el carbón, entre otros. En Dumingueka señalaron el calentamiento global y en Kankawarwa el uso y manejo que dan los colonos al territorio, pues se sale de los mandatos de la ley de origen.

Llama la atención el hallazgo de algunas entrevistas con autoridades de los pueblos culturales sobre las reflexiones internas que están teniendo sobre la educación escolarizada y la vida en la SNSM. Si bien los pueblos culturales están favoreciendo el acceso a la educación básica y secundaria, y esto ha llevado a que hoy estén escolarizados un número de indígenas que tienen la aspiración de profesionalizarse, para las autoridades es claro que este número sobrepasa los trabajos que pueden ejercer estos jóvenes dentro del territorio. Existe el riesgo de que la educación expulse a los indígenas del territorio y eso por supuesto no es lo que quieren los mamos ni las autoridades. Este tipo de reflexiones hacen parte de las políticas internas que están trazando las autoridades para la permanencia cultural.

Se identificó la necesidad de continuar con la estrategia de compra de tierras para lograr que más familias bajen de las partes altas. La encuesta a la población beneficiaria revela que las intervenciones han sido positivas frente a las necesidades de los pueblos indígenas. Como aspectos negativos de los pueblos únicamente se mencionan los temas asociados al tiempo que se requiere para la asignación de tierras, mencionados por 22% de los hogares.

Dentro del análisis de dinámicas culturales, es interesante ver cómo los pueblos culturales hacen parte de un proyecto colectivo en el que se involucran las personas que hacen parte de los pueblos indígenas de la SNSM. En la encuesta a la población beneficiaria al ser indagados por los aspectos positivos del Programa el 44% mencionó la recuperación territorial, el 41% mencionó la disponibilidad de más tierras y el 28% mencionó el fortalecimiento cultural. La recuperación del territorio a través de la acción de ocupar un pueblo, es un mandato que cumple cualquiera de los miembros de las comunidades que es escogido por el mamo y por las autoridades. Este proceso de consolidación territorial se encarna en cada persona como una apuesta colectiva. Dentro de las entrevistas no se encontraron voces de inconformidad por haber tenido que migrar o cambiar de asentamiento.

2.4.4 Concertación

En las entrevistas con los cabildos gobernadores de los cuatro pueblos de la SNSM se encontró una apreciación positiva generalizada en cuanto a la forma como Acción Social hoy DPS estableció el diálogo e hizo concertación para la implementación del Programa CATSNSM. La evaluación puede afirmar que la forma como se estableció la relación del Estado con las autoridades de la SNSM puede constituirse en un modelo de diálogo y concertación entre las autoridades del Estado y las autoridades indígenas.

Acción Social hoy DPS cumplió un papel importante en la mediación y la articulación interinstitucional, que llevaron a concertar entre las autoridades indígenas y las entidades estatales, del nivel departamental y del nivel municipal, acciones específicas para los pueblos culturales.

Para la construcción de los pueblos se concertaron los diseños, los materiales, la ejecución y la dotación de la infraestructura del pueblo. Para el funcionamiento de los mismos hubo concertación con ICBF, SENA, ReSA, para la implementación de programas de seguridad alimentaria; se logró flexibilizar un poco esos programas para una intervención con enfoque diferencial a través de la implementación de proyectos productivos, la entrega de alimentos, de semillas y de herramientas. Las autoridades aseguran que la concertación para estos programas requiere mayor enfoque cultural y una orientación hacia la soberanía alimentaria. Se concertó también para el funcionamiento de los pueblos la contratación de docentes con las Secretarías de Educación; así mismo la contratación laboral de auxiliares de cocina y la compra de predios para ampliación del territorio.

Uno de los mayores logros del Programa fue la concertación para la implementación del Programa FGCM. Este Programa fue adaptado a la realidad del territorio indígena, donde prima la colectividad sobre la individualidad de cada familia. De esta manera se logró que la implementación del Programa contribuyera a fortalecer la política interna de consolidación territorial de los pueblos indígenas de la SNSM. Esta evaluación considera que FGCM es un modelo de aplicación de política pública con enfoque diferencial.

Para las autoridades indígenas, este modelo de concertación no se cumple más alla del Programa CATSNSM. Se identifica desde la perspectiva de los pueblos indígenas un mensaje ambiguo por parte del Estado que promueve políticas de conservación a través del Programa, y a la vez otorga licencias ambientales para explotación minera y apoya megaproyectos que amenazan el territorio. Tanto en la etnografía como en la cartografia social se identificó que los megaproyectos son vistos como amenaza para la sostenibilidad de la Sierra, la garantía de agua y para la permanencia de la diversidad cultural.

Desde la perspectiva institucional se resalta la concertación que han logrado con CORPOGUAJIRA. El actual director de la corporación afirma que a través de la

concertación con las autoridades indígenas y de convenios interinstitucionales suscritos con la gobernación y con Acción Social hoy DPS, la entidad ha participado en la adquisición de tierras para los tres pueblos en la Guajira y ha ejecutado el mejoramiento o la construcción de acueductos: un micro acueducto en Sewiaka, acueducto en Ashintukua y optimización del acueducto en Dumingueka. CORPOGUAJIRA ha participado en convenios tendientes a la ampliación y el saneamiento del resguardo y al fortalecimiento del gobierno propio indígena. Con recursos propios de la Corporación se han comprado tierras para la recuperación de las cuencas altas. De las tierras compradas 70% se destinan a recuperación o conservación y 30% a economía de subsistencia. Estos recursos se destinan a este fin sobre la base del Artículo 111 de 1993 sobre saneamiento de cuencas altas.

En las entrevistas institucionales se encontraron testimonios acerca del importante papel cumplido por Acción social hoy DPS para lograr articulaciones por un lado a nivel de Nación – Corporación – Pueblos indígenas y por otro lado Nación – Gobernación – Pueblos Indígenas. Estas articulaciones se concretaron en acciones concertadas en torno a los pueblos culturales. No obstante, en las entrevistas institucionales se señala en el primer nivel la notable ausencia del Ministerio de Ambiente, y en el otro nivel la ausencia de los municipios. El Programa CATSNSM no ha involucrado al Ministerio del Ambiente, ni de ninguna instancia ha surgido la convocatoria al existente pero inactivo Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada, el cual fue creado mediante decreto, y no se ha reunido en los últimos años.

En estas concertaciones no se han dejado de presentar problemas. Un ejemplo de ello es la construcción de la infraestrucutra occidental, contratada por la Gobernación de la Guajira, la cual tuvo serio retrasos que han generado inconvenientes graves para las autoridades Wiwa. La electrificación de Ashintukua fue contratada y pagada, pero durante la etnografía, ni la escuela ni el centro de recuperación nutricional contaban con el servicio de la electrificadora.

2.4.5 Presencia del Estado

2.4.5.1 Resultados en los pueblos culturales

El tema de presencia estatal y fortalecimiento del Estado en el Programa CATSNSM es difícil de abordar en el nivel de los pueblos culturales a través de la etnografía, pues las personas del común, quienes no ocupan los cargos de autoridad y hacen parte de la comunidad indígena, no establecen relaciones directas con los representantes de los entes estatales. Esto hace que al indagar con los miembros de las familias beneficiarias se identifique que ellos conocen y se relacionan directamente con la organización indígena, y en contadas ocasiones directamente con los representantes estatales. No obstante, tanto los hallazgos cuantitativos obtenidos a través de la entrevista estructurada a las familias, así como el ejercicio de cartografía social, permiten identificar algunos elementos sobre este tema que tienen que ser analizados a la luz de esta realidad de escaso contacto directo con el Estado.

Con la etnografía y en el ejercicio de cartografía social se pudo constatar la presencia del Estado en los pueblos culturales representada en los servicios de salud y educación; en programas de seguridad alimentaria que están funcionando apoyados por el SENA, ReSA y el ICBF; y en programas de apoyo a la consolidación territorial a través de Acción Social hoy DPS con el Programa FGBCM. Estas fueron las principales instituciones que resultaron representadas en la cartografía realizada. Los estudiantes y docentes, así como los líderes y personas que ocupan cargos de autoridad en las comunidades se refieren a estas instituciones con nombre y reconocen los programas que han venido apoyando. La comunidad en general no se refiere a ellos con nombre aunque en algunos casos sí identifican a la persona que representa a la institución que realiza la intervención. Al indagar por Acción Social hoy DPS había poco conocimiento de la entidad, sin embargo las personas refieren el nombre de Edward Álvarez en todo el proceso de construcción de los pueblos. El cambio de nombre de Acción Social a DPS genera aún mayor confusión en cuanto a la identificación de instituciones estatales.

El Estado apareció en la cartografía en el mapa de amenazas al territorio, representado por la presencia de fuerzas militares que van contra la cultura, las represas, la explotación minera, la construcción de puertos, y la vía del Sol.

Los resultados cuantitativos dejan ver una calificación positiva de las instituciones cuando se reconoce el servicio que prestan. Así por ejemplo, a las IPS indígenas las conocen el 75% de las familias y de ellas tienen una buena opinión el 90% de quienes las conocen; no es extraño que el mayor nivel de reconocimiento lo tengan las IPS indígenas, las cuales fueron constituidas por las organizaciones indígenas, son dirigidas por miembros de la comunidad y están presentes en todo el territorio conformando la red que presta el servicio de salud.

A las secretarías de educación sólo las conoce el 24% de las familias y manifiestan una buena opinión de ella el 68% de quienes la conocen; este bajo porcentaje se explica en tanto la mayor parte de los docentes en los pueblos culturales son indígenas y los padres de familia se relacionan con el servicio educativo a través de los rectores y docentes de los centros e instituciones educativas.

El porcentaje del 49% de las familias que reconocen al ICBF resulta alto, si se tiene en cuenta que la minuta para el restaurante escolar llega a los pueblos a través de la organizaciones indígenas; del ICBF tienen una buena opinión el 68% de las familias.

Un 46% de reconocimiento a Acción Social hoy DPS, resulta alto, teniendo en cuenta que el cambio de nombre ha sido un factor de confusión para la identificación de la Entidad y que en muchos de los pueblos culturales ya no son tan frecuentes las visitas de sus funcionarios dado que ha logrado un alto nivel de funcionamiento, apropiación y sostenibilidad; sobre el DPS tienen una buena opinión el 63% de las familias.

A ReSA, como ya se mencionó, lo conoce sólo el 29% de las familias y la opinión de él es buena en el 50.3% de los casos, mientras que al SENA lo conocen el 25% de las familias y tienen una buena opinión de él únicamente el 23% de quienes lo conocen. Las acciones implementadas por ReSA no tuvieron acompañamiento ni seguimiento, y se tiene una opinión de que fueron proyectos fracasados. Con el SENA sucede algo similar, su presencia en los pueblos culturales no ha sido continua y el apoyo a proyectos productivos ha contado con capacitaciones puntuales pero ha carecido de acompañamiento y asistencia técnica para la sostenibilidad de los mismos. Si se tiene en cuenta el escaso contacto directo que tienen las familias con las entidades estatales, el reconocimiento de la presencia de estas entidades que representan al Estado resulta alto, así como la valoración que se tiene del servicio que prestan resulta positiva.

2.4.5.2 Resultados con líderes y autoridades

Este tema de la presencia del Estado y su fortalecimiento se aborda en este apartado a partir de las entrevistas con líderes y autoridades indígenas. Para la evaluación es posible afirmar que Acción Social hoy DPS, a través del Programa CATSNSM ha contribuido a mejorar la imagen del Estado y de las relaciones que éste establece con los pueblos indígenas. En la entrevista realizada con cada uno de los cabildos gobernadores de los pueblos Arhuaco, Kogui, Kankuamo y Wiwa, se indagó sobre este tema. Hay consenso en cuanto a que a través del Programa CATSNSM se establece una relación directa con un ente estatal del orden nacional, lo cual se expresa en un apoyo de alto nivel a un programa que surge desde el interior de los pueblos indígenas; así mismo valoran el papel cumplido por DPS en el apoyo y dinamización de las relaciones con otros entes estatales de los niveles departamental y municipal. Ellos valoran que el DPS ha actuado como un ente articulador interinstitucional ayudando a que otras instituciones del nivel local se acerquen a los pueblos indígenas y conciban la posibilidad de incentivar programas estatales con enfoque diferencial. Valoran además, que DPS no ha buscado protagonismo y las acciones han sido concertadas y con la participación de las autoridades indígenas.

También coinciden en afirmar que través del Programa CATSNSM con el Programa Familias Guardabosques Corazón de Mundo, se ha dado un paso positivo en la flexibilización de programas nacionales que al llegar a un territorio indígena, logran transformarse de acuerdo a las realidades del contexto. FGBCM, es un proyecto piloto de aplicación de una política pública con enfoque diferencial en un contexto indígena. Los recursos de este Programa que se han fortalecido con otros recursos provenientes de diferentes fuentes como las CAR han contribuido a la consolidación territorial con la compra de predios alrededor de los pueblos culturales. Sin embargo, mientras que las relaciones con CORPOGUAJIRA son valoradas positivamente, desde la perspectiva de las autoridades indígenas, se identificó un estancamiento en las relaciones con CORPOCESAR debido a su posición frente a la compra de predios (dentro del CATSNSM ha comprado predios a nombre de la Corporación y no de los Resguardos

Indígenas) y frente al papel que podrían cumplir las autoridades indígenas como autoridades ambientales.

El Programa le ha permitido a las organizaciones indígenas ser ejecutores de los proyectos, lo cual contribuye a fortalecer las capacidades administrativas de las mismas. De esta manera el DPS, ha favorecido el fortalecimiento de los pueblos indígenas.

En la medida en que la estructura sociopolítica de los pueblos Arhuaco, Kogui, Kankuamo y Wiwa se manifiesta en los pueblos culturales, y que estos pueblos se consolidan como pueblos de gobierno, el Programa CATSNSM está haciendo aportes en la gobernabilidad del territorio. Si se entiende que de acuerdo con la Constitución Nacional las autoridades indígenas son autoridades públicas de carácter especial, es posible afirmar que el Programa ha fortalecido la presencia del Estado en los territorios indígenas.

El CATSNSM es un ejemplo de presencia del Estado en el territorio de la Sierra, la cual ha estado enfocada en el respeto y la conservación de la diversidad cultural, del medio ambiente y de la convivencia pacífica, que garantizan en conjunto la sostenibilidad de la SNSM. Sin embargo la presencia del Estado es percibida por las comunidades indígenas como ambigua, al incentivar simultáneamente proyectos de desarrollo que van en contravía de los objetivos de conservación y sostenibilidad.

La confianza que se ha ganado en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas de la SNSM, no se puede generalizar a todas las instancias estatales. La adjudicación de licencias mineras, la aprobación de licencias ambientales para proyectos como represas y construcción de puertos dentro del territorio de la Línea Negra, así como el establecimiento de bases militares dentro del territorio, afectan sitios sagrados y desequilibran el trabajo de cuidado de la Sierra que hacen los pueblos indígenas de acuerdo con el mandato ancestral. Ante estas políticas y la falta de consulta previa, los pueblos indígenas sienten desconfianza frente a las acciones estatales y de la sociedad nacional.

Es importante señalar que se encontraron voces disonantes de algunos pocos líderes indígenas quienes se expresaron en oposición al Programa CATSNSM y que no tienen una opinión favorable del Estado ni de la presencia que éste hace en el territorio indígena. Estos líderes argumentan que hay intereses ocultos de parte del Estado al apoyar este Programa del CATSNSM, intereses que consisten por una parte en garantizar el control militar del territorio y así proteger la explotación minera y la construcción de megaproyectos que afectan la integridad del territorio, y por otro en convertir estos pueblos en escenarios para el turismo.

2.4.5.3 Resultados en entrevistas institucionales

En las entrevistas institucionales realizadas en los departamentos de Cesar, Guajira y Magdalena se identificaron algunas percepciones comunes sobre la presencia y el fortalecimiento del Estado en el contexto del Programa CATSNSM.

Los funcionarios entrevistados que están más familiarizados con el Programa CATSNSM, se mostraron de acuerdo en que ha habido un cambio considerable en cuanto a la presencia del Estado con respecto a los pueblos indígenas de la SNSM. Consideran que con anterioridad al Programa las acciones para acompañar a los pueblos indígenas y para proteger el patrimonio hídrico y ambiental de la Sierra eran fragmentarias y altamente insuficientes. El Programa CATSNSM ha dinamizado canales de comunicación entre las organizaciones indígenas y las diferentes entidades, y ha cualificado la presencia del Estado en la región al constituir un espacio positivo de interlocución entre las autoridades indígenas (los mamos y las organizaciones) y distintas entidades de la esfera estatal en los niveles nacional y departamental.

Así mismo coincidieron en señalar que el CATSNSM es el programa más ambicioso en el plano regional (y tal vez en el nivel nacional) en el sentido de promover un acompañamiento integral e interinstitucional a las comunidades indígenas y de hacerlo con la activa participación de las autoridades indígenas en una perspectiva regional y ambiental.

La presencia del Estado ha estado representada por entidades específicas: en el orden nacional por la Presidencia a través de Acción Social hoy DPS. En el orden departamental con las secretarias de gobierno, desarrollo y educación. Y con entidades descentralizadas con el SENA, el ICBF y las CAR.

El fortalecimiento de la presencia estatal debe incluir el orden municipal el cual hasta ahora ha estado prácticamente ausente. La continuidad del Programa CATSNSM no se encuentra articulada a las políticas de las entidades territoriales, ni a una política de gobierno o Estado, generando debilidades para su viabilidad a futuro.

Según la ex gobernadora del Magdalena, encargada entre marzo y junio de 2007, Sandra Rubio Layton, el proyecto se gestionó al margen de un plan de gobierno que permitiera establecer esfuerzos a largo plazo, incluirlo en el POT de la gobernación o trabajar articuladamente con el nivel nacional; esto hace que dependa de la voluntad política de los gobernantes de turno y lo pone en riesgo.

La revisión de los planes de desarrollo 2008-2011 de municipios como Valledupar, Magdalena, Riohacha, Santa Marta, Fundación, y Dibulla, arrojan una precaria presencia de medidas dirigidas a los pueblos indígenas de la Sierra. Sin embargo se identificó la mención de los pueblos del CATSNSM en una acción de cada uno de los Planes de Desarrollo de Dibulla, Fundación, Magdalena y Riohacha. A pesar de que en estos cuatro planes de desarrollo están nombrados los pueblos culturales, hay un hecho notable y es el poco compromiso del nivel municipal. Es importante articular el Programa CATSNSM dentro de los planes de desarrollo departamentales y

municipales de manera integral y hacer seguimiento al cumplimiento de las acciones y la reserva presupuestal año por año; para el período 2012-2015 estos planes ya fueron aprobados y en la revisión que hizo esta evaluación de los mismos no se menciona el CATSNSM.

En las entrevistas institucionales, se percibe en varios funcionarios la posición de que el Estado debe apenas proveer unos elementos iniciales y que en el mediano plazo son las organizaciones indígenas las que deben asumir el manejo integral de los pueblos culturales y la sostenibilidad del Programa CATSNSM. Sin embargo los pueblos indígenas, como cualquier otro sector de la población colombiana, tienen derecho y requieren del permanente acceso a los recursos diferenciados y especializados del Estado. El reto para un Programa como el Cordón Ambiental es cómo conseguir sostenibilidad en el mediano y largo plazo, y cómo lograr continua disponibilidad de esos recursos del Estado en el marco de la autonomía de los pueblos indígenas y de la particular configuración normativa de los resguardos, los cabildos y las organizaciones indígenas.

2.4.6 Consolidación territorial

La consolidación territorial indígena se entiende como la recuperación espiritual y material del territorio ancestral. La necesidad de consolidar el uso y manejo del territorio ancestral, se ha dado a partir del mandato de los mamos, quienes al ver que los pueblos indígenas fueron perdiendo los territorios ordenan a los cabildos gobernadores orientar sus acciones para recuperar el territorio ancestral, ocupar las partes medias y bajas de la SNSM, recuperar sitios sagrados para hacer pagamentos, y de esta manera cumplir con la ley de origen, lo cual garantiza la conservación y la sostenibilidad de la SNSM y de la riqueza hídrica de la misma.

Para los cuatro pueblos indígenas de la SNSM existe un vínculo inseparable entre el territorio y la salud, la educación, la soberanía alimentaria de las personas que lo usan y manejan. En su cotidianeidad existen prácticas de conservación ambiental ligadas a la cosmovisión. Si se sigue el mandato de la ley de origen, se garantiza la sostenibilidad ambiental y la pervivencia cultural. Existe un estrecho vínculo entre lo sagrado y la conservación. El territorio es manejado por los mamos a través de confesiones, pagamentos y trabajos espirituales para cada intervención que las personas hacen en el mismo. Existe una estrecha relación entre el manejo tradicional de los mamos y el uso que las personas le dan a los predios que están recibiendo. Nada de lo que es adjudicado a una persona perteneciente al pueblo indígena se usa sin el trabajo del mamo y su consejo. El respeto a la ley de origen y al consejo del mamo garantiza que el uso del territorio tenga un amplio sentido de conservación y garantiza el buenvivir espiritual y existencial.

Existe también un estrecho vínculo entre el territorio, que es un cuerpo, y el cuerpo de la persona que lo interviene. Si el territorio se enferma, también se enferman los que lo habitan. Las acciones de una persona pueden desequilibrar y desarmonizar el

territorio y esto tiene una incidencia en el colectivo, este tipo de cosmovisión permite que el colectivo ejerza control social sobre la persona que desordena. En su conjunto las autoridades indígenas y los mamos de la SNSM ejercen en la práctica la función de autoridades ambientales.

Los pueblos culturales se han constituido en espacios de interlocución con el Estado y con personas de afuera. Están cumpliendo con una función de gobernabilidad en el territorio, han sido espacios para fortalecer la alianza entre los cuatro pueblos de la SNSM en el marco del CTC, y con otros pueblos indígenas de la macro región norte así como en la perspectiva nacional. En ellos se celebran también reuniones internas de cada pueblo indígena, así como reuniones que convocan personas de los cuatro pueblos. Así por ejemplo, durante la etnografía se realizaron reuniones de educación que convocaron maestros de todas las cuencas en Kankawarwa y en Dumingueka. En Makugueka se supo de reuniones del CTC donde se han tomado decisiones importantes, también se presenciaron reuniones internas de las autoridades kankuamas y reuniones para socializar el tema de la Ley de Tierras y de Víctimas. En Seykun se presenciaron encuentros de toda la comunidad que vive dispersa en las fincas. En Ashintukua también se presenció la reunión de todos los comisarios del pueblo Wiwa quienes trataron temas con el encargado de derechos humanos y discutieron sobre la consulta previa con MPX. Es interesante ver que la comunidad residente de los pueblos está informada y participa en estas reuniones de autoridades donde se discuten temas del interés de todos.

El Programa ha sido importante para el avance de la consolidación territorial y la protección ambiental que hacen los indígenas en la SNSM. La presencia del Estado a través de los servicios de educación y salud ha contribuido a mejorar el acceso con calidad y pertinencia a los mismos; la compra de predios alrededor, ha permitido restablecer la conexión con los sitios sagrados y se ha disminuido la presión antrópica en las partes altas de la SNSM. El CATSNSM se constituye en un puente de encuentro donde se engrana el deber cultural de los pueblos indígenas con una política de Estado para cumplir con su obligación de conservar y mantener la biodiversidad.

Sin embargo el alcance que tienen estos pueblos culturales aún no está consolidado y requiere de una estrategia de continuidad, de manera que los esfuerzos invertidos logren cumplir con los objetivos del Programa. Es recomendable que la estrategia fortalezca los procesos de consolidación territorial alrededor de los pueblos culturales construidos, de manera que un mayor número de familias bajen y se radiquen alrededor de los pueblos; se contribuya en mayor medida a la disminución de la presión antrópica; se gane gobernabilidad para la conservación de las fuentes de agua en el territorio consolidado; se utilice cabalmente la infraestructura de salud y de educación.

Para lograr consolidar el territorio, ya está avanzando un acuerdo entre las autoridades indígenas, el Incoder y la una organización internacional ACDI-VOCA, con

el fin de aunar esfuerzos y lograr la ampliación y el saneamiento de los resguardos. Este tipo de convenios y de acciones conjuntas resultan muy recomendables.

En la misma dirección ha funcionado el Programa FGBCM, a través del cual se han reunido recursos y esfuerzos que provienen de Acción Social hoy DPS, y que han apalancado recursos que provienen de las Corporaciones Regionales, particularmente CORPOGUAJIRA y CORPOCESAR, la Gobernación de la Guajira, FONADE, entre otros. Los Resguardos indígenas también han realizado aportes para la compra de predios alrededor de los pueblos con recursos del SGP.

CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FASE DE RECUPERACIÓN Y SANEAMIENTO DEL RESGUARDO

El propósito central de la evaluación de operaciones es la comprensión de los procesos de ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas de la SNSM en términos de los criterios establecidos por la normatividad para estos procesos y teniendo en cuenta:

- Los actores involucrados, en las diferentes fases
- El esquema de financiamiento utilizado para la adquisición de los predios y/o mejoras identificados por los resguardos (SGP, cooperación internacional, etc.)
- Las políticas relacionadas con la SNSM y la forma como se articulan

3.1 Proceso según normatividad vigente

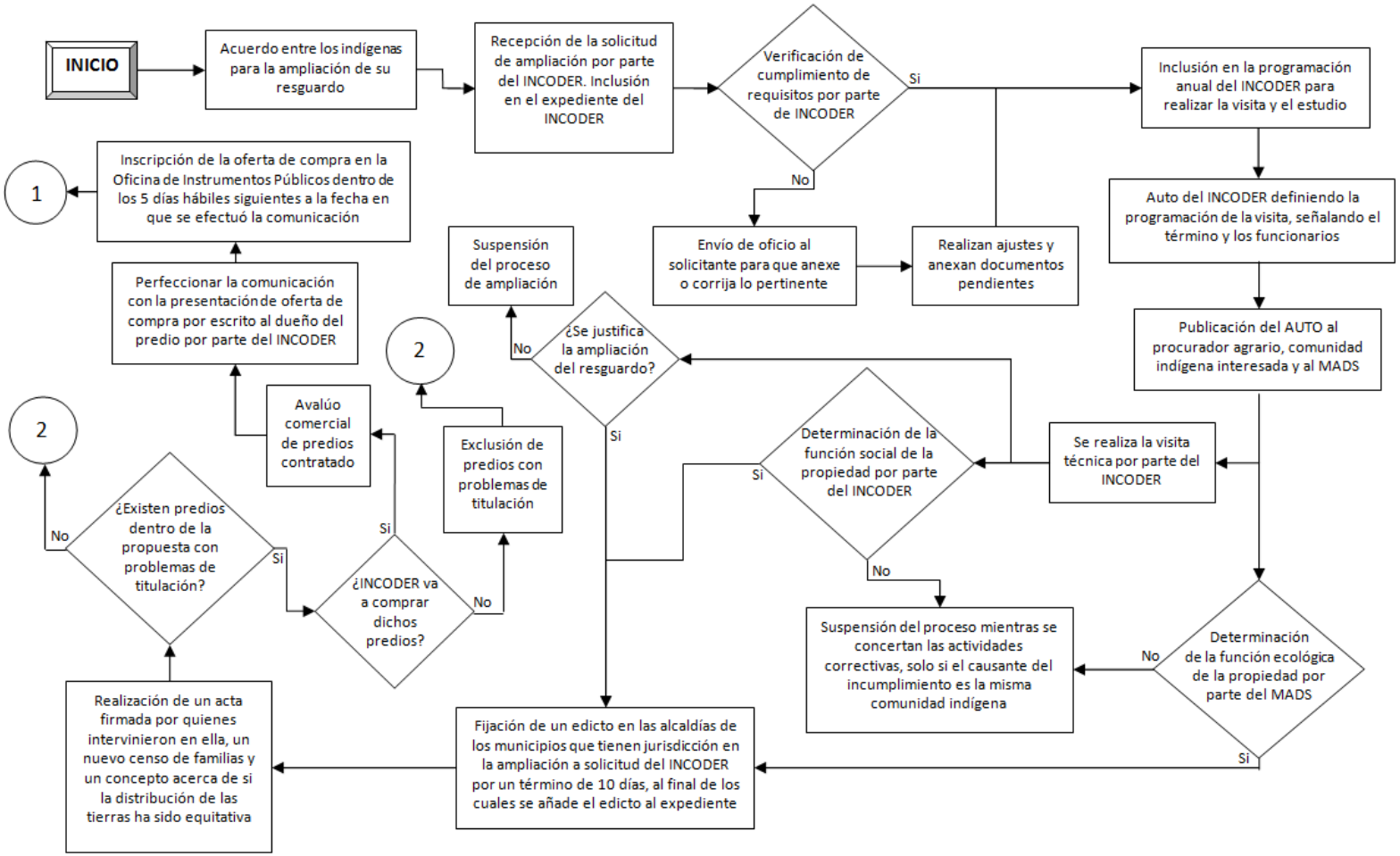
La normatividad que rige la ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas es la ley 160 de 1994, en su capítulo XIV, en los artículos 85, 86 y 87. Esta ley está reglamentada por el decreto 2164 de 1995. En caso de que el INCODER comprara tierra para los pueblos indígenas entraría a regir el decreto 2666 de 1994.

A partir de estos decretos, se realizó la Figura 3.1 que ilustra los pasos del proceso de ampliación y saneamiento.

El primer paso consiste en que la comunidad se ponga de acuerdo en la necesidad de ampliación del resguardo, quienes deben presentar una solicitud de ampliación al INCODER, quien debe abrir un expediente en donde se incluye la solicitud y verificar que los requisitos de la solicitud se cumplan. Si no se cumplen debe enviar un oficio al solicitante para que anexe los documentos faltantes o corrija los posibles errores encontrados. Si se cumplen los requisitos, o se corrijan los errores y/o anexen los documentos faltantes, el INCODER debe incluir dentro de su programación anual realizar la visita y el estudio al resguardo.

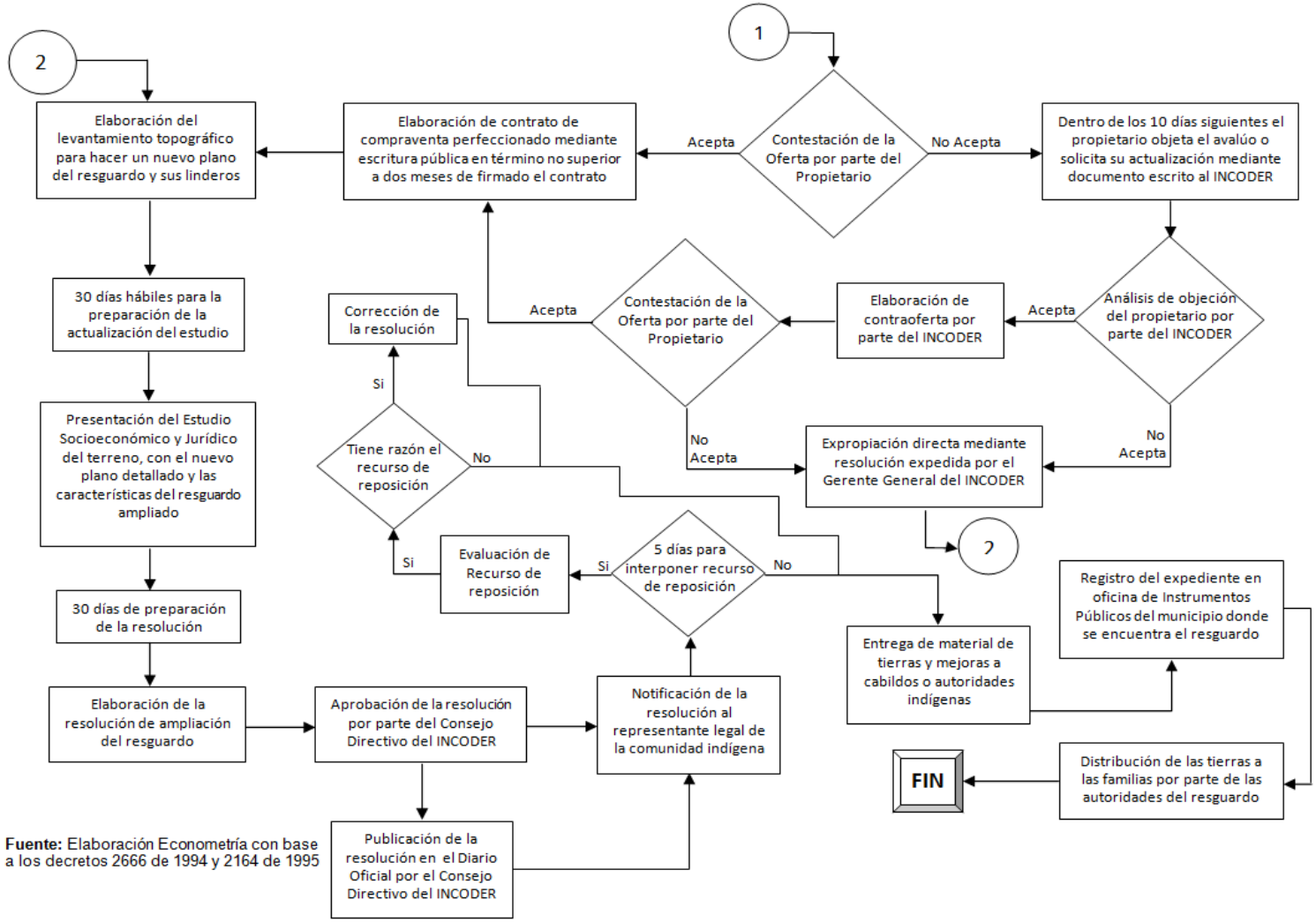
Después debe expedir un auto definiendo la programación de la visita, donde se señalan el término de la visita y los funcionarios que la realizarán. Este auto se debe remitir también al procurador agrario, a la comunidad indígena interesada y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

Figura 3.1
Procesos de ampliación y saneamiento de resguardos indígenas



Elaboración Econometría consultores

Figura 3.1
Procesos de ampliación y saneamiento de resguardos indígenas (continuación)



Fuente: Elaboración Econometría con base a los decretos 2666 de 1994 y 2164 de 1995

Elaboración Econometría consultores

Luego se debe determinar la función ecológica de la propiedad, trámite realizado por el MADS. Si determina que no se cumplen la función, y que el causante de que no se cumplan dichas funciones es la misma comunidad indígena, el proceso se debe suspender hasta que se concertaren las medidas correctivas.

A su vez, el INCODER debe realizar la visita técnica que tiene como fin realizar el estudio socioeconómico donde se determina la función social de la propiedad. Al igual que el trámite de determinación de la función ecológica de la propiedad, si establece que no se cumple con la función social de la propiedad, y que el causante de que no se cumplan dichas funciones es la misma comunidad indígena, el proceso se debe suspender hasta que se concertaren las medidas correctivas.

El estudio socioeconómico también debe determinar si se justifica la ampliación del resguardo. Si se da concepto negativo se suspende el proceso de ampliación.

Si los tres requisitos previos dan concepto positivo, es decir, la función ecológica de la propiedad, la función social y la justificación de la ampliación, se continúa el proceso, en el cual el siguiente paso es fijar un edicto en las alcaldías de los municipios que tienen jurisdicción en la ampliación del resguardo por un término de 10 días, al final de los cuales se añade el edicto al expediente.

Después de esto se debe realizar un acta firmada por quienes intervinieron en la visita, y debe incluir un nuevo censo de familias, y un concepto acerca de si la distribución de la tierra ha sido equitativa.

Si no hay predio(s) dentro de la propuesta de ampliación que tenga(n) problemas de titulación, se continúa el proceso, pero si existe(n) algún(os) predio(s) con problemas de titulación, se procede a determinar si el INCODER va a comprar el (los) predio(s). Si no lo va a hacer, el (los) predio(s) queda(n) excluido(s) de la ampliación del resguardo. Si lo(s) va a comprar, comienza a regir el Decreto 2666 de 1994 que rige el proceso de compra de tierras por parte del INCODER. De esta manera, el INCODER debe contratar un avalúo comercial del (los) predio(s) a ser comprado(s) para la ampliación del resguardo. Una vez hecho esto, también debe comunicar la oferta de compra a(l) (los) dueño(s) de(l) (los) predio(s) e inscribirla(s) en la Oficina de Instrumentos Públicos dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha en que se realizó la comunicación.

El (los) dueño(s) del (los) predio(s) puede(n) aceptar o rechazar la oferta de compra. En caso de que la acepte(n), se elabora el contrato de compraventa, el cual debe perfeccionarse mediante escritura pública en no más de dos meses a partir de la firma del contrato, sin embargo, en caso de que la rechace(n), debe(n) presentar un documento escrito al INCODER, dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la oferta, objetando el avalúo o solicitando su actualización. El INCODER debe analizar la(s) solicitud(es) de objeción por parte del(los) dueño(s) del(los) predio(s) y puede(n) aceptarla o rechazarla. Si es rechazada, el Gerente General del INCODER

puede emitir una resolución de expropiación directa. Si la acepta(n) el INCODER presenta una contraoferta al(los) dueño(s) del(los) predio(s), quien(es) puede(n), una vez más, aceptarla o rechazarla. Si no la(s) acepta se puede expedir la resolución de expropiación directa. Si la(s) acepta se elabora el contrato de compraventa.

Una vez surtido el proceso del Decreto 2666 de 1994, se debe realizar un levantamiento topográfico del área en cuestión, y realizar un nuevo plano del resguardo y de sus nuevos linderos. El INCODER tiene 30 días para actualizar el estudio de ampliación, el cual debe presentar junto con el nuevo plano detallado y las características del resguardo ampliado.

Una vez más, el INCODER tiene 30 días para la elaboración de la resolución de ampliación, la cual debe ser aprobada por su Consejo Directivo y ser publicada en el diario oficial, al igual que notificar al representante legal de la comunidad indígena de la expedición de la resolución.

Se tienen 5 días para interponer recursos de reposición. Si es interpuesto dicho recurso, el INCODER hace la evaluación del recurso de reposición, si determina que tiene razón se hace la corrección de la resolución. Si el INCODER determina que no tiene razón, se continúa con el proceso. De la misma manera, si pasados los cinco días no se interpone el recurso de reposición, el INCODER debe hacer entrega oficial de los materiales de tierras y las mejoras a los cabildos o autoridades indígenas. Posterior a esto, se debe registrar el expediente en la Oficina de Instrumentos Públicos del municipio donde se encuentra el resguardo ampliado.

El último paso es la distribución de las tierras a las familias por parte de las autoridades del resguardo.

3.2 Estudio de Caso. Ampliación del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco

Para el estudio de caso del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco se hizo recolección de información primaria y secundaria. Para obtener la información primaria se diseñó una entrevista que los etnógrafos del estudio llevaron a cabo con los diferentes asesores de tierras de las organizaciones indígenas de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, para que de esa manera se puedan encontrar similitudes y diferencias con respecto a la ampliación y saneamiento de los tres resguardos.

Además se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios del INCODER, Miguel Vásquez y Luis Alfonso Infante de la Dirección de Asuntos Étnicos, así como con la asesora jurídica de la Organización Gonawindua Tayrona, Milena Tafur.

En cuanto a la recolección de información secundaria, se cuenta con los acuerdos de creación y ampliación del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco, así como el expediente de ampliación del resguardo en INCODER.

3.2.1 Recolección de información primaria

La recolección de información primaria se centró en las entrevistas realizadas con las siguientes personas vinculadas a los procesos de ampliación de los resguardos de la SNSM.

- Jorge Nuevita Coronado – Coordinador de Tierras, Organización Gonawindua Tayrona (OGT)

- Ismael Nieves – Coordinador de Tierras, Organización Wiwa Yugumain Bunkuanarrua Tayrona (OWYBT)

- Vicente Villafaña – Coordinador de Tierras, Confederación Indígena Tayrona (CIT)

- Beethoven Arlantt – Coordinador de tierras, Organización Indígena Kankuama (OIK)

- Miguel Vásquez – Director de la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos del INCODER

- Luis Alfonso Infante – Contratista de la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos del INCODER

- Milena Tafur – Asesora Jurídica de la Organización Gonawindua Tayrona (OGT)

3.2.2 Recolección de información secundaria

La lista de documentos obtenidos para el estudio de caso de la ampliación del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco en 2011 son los siguientes:

- Acuerdo 256 del 27 de septiembre de 2011, por el cual se aclara la Resolución 029 del 19 de Julio de 1994, emanada de la Junta Directiva del INCORA, y se amplía con baldíos nacionales, predios adquiridos por la comunidad y predios del Fondo Nacional Agrario, el Resguardo Kogui Malayo Arhuaco, en la parte norte; jurisdicción del Municipio de Dibulla, Departamento de la Guajira.

- Resolución número 29 del 19 de julio de 1994, por la cual se amplía el Resguardo de la Parte Norte de la Sierra Nevada de Santa Marta, constituido mediante Resolución número 0109 del 8 de octubre de 1980, con terrenos baldíos ubicados en jurisdicción del municipio de Santa Marta Departamento del Magdalena, en beneficio de las comunidades Kogui, Malayo y Arhuaco.

- Resolución número 078 del 19 de noviembre de 1990, por la cual se amplía el Resguardo Kogui Malayo Arhuaco, constituido mediante Resolución número 109 de octubre 8 de 1980, con un globo de terreno baldío denominado Marocazo, ubicado en jurisdicción del municipio San Juan del Cesar, departamento de la Guajira.

- Resolución número 0109 del 8 de octubre de 1980, por la cual se constituye como resguardo indígena, un globo de terreno baldío ubicado en la parte nor-oriental de la Sierra Nevada de Santa Marta, jurisdicción de los Departamentos del Magdalena y la Guajira, en beneficio de la población indígena KOGUI, MALAYO y ARHUACO que lo habita.

- Actualización del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras para ampliación del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, cuencas hidrográficas de los ríos Jerez, Lagarto, Santa Clara, Río Ancho, San Salvador y Palomino localizados en el municipio de Dibulla, Departamento de la Guajira. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER". Oficina de Enlace Territorial No. 1. Grupo Asuntos Étnicos. Riohacha, Septiembre de 2004.

3.2.3 Cumplimiento del proceso

El Resguardo Kogui Malayo Arhuaco fue constituido mediante la Resolución número 109 del 8 de octubre de 1980 expedida por el INCORA. Se sitúa en los departamentos de Magdalena, Guajira y Cesar y cuenta con una extensión de 364.390 hectáreas aproximadamente.

Su primera ampliación sucedió el 19 de noviembre de 1990 a través de la resolución 078 de 1990 del INCORA, con un globo de terreno denominado Marocazo en jurisdicción del municipio de San Juan del Cesar en el departamento de la Guajira, con una extensión de 10.896 hectáreas. Se hace la aclaración en esta Resolución que la extensión del resguardo constituido a través de la Resolución 109 de 1980 es de 350.884 hectáreas, más la ampliación del globo de terreno Marocazo da un total de 361.780 hectáreas.

Mediante resolución número 29 del 19 de julio de 1994 del INCORA, se amplía nuevamente el Resguardo Kogui Malayo Arhuaco dándoles salida al mar, con una extensión de 19.487 hectáreas de terrenos baldíos localizados dentro de la margen derecha del Río Don Diego y la margen izquierda del Río Palomino en jurisdicción del municipio de Santa Marta, para un total de 383.877 hectáreas aproximadamente.

La última ampliación realizada se hizo a través del Acuerdo 256 del 27 de septiembre de 2011 del INCODER con el anexo de tres globos de terreno conformados por 10 predios con una extensión total de 28.884 hectáreas, ubicados en el municipio de Dibulla, Departamento de la Guajira. Además aclara el artículo primero de la

Resolución 029 del 19 de julio de 1994, donde dicta que la extensión del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco tenía una extensión de 360.166 hectáreas, más las 19.487 hectáreas añadidas a través de la ampliación, da un total de 379.653 hectáreas. De esta manera, con la ampliación actual, la extensión total del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco, al día de hoy, es de 408.538 hectáreas.

Así las cosas, se procedió a verificar el cumplimiento del proceso de ampliación del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco mediante el Acuerdo 256 del 27 de septiembre de 2011.

El primer paso para la ampliación de un resguardo es el de lograr un acuerdo de la comunidad indígena interesada en anexar cierta cantidad de predios al resguardo constituido. Para el caso del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco, este acuerdo se dio desde hace más de dos décadas, cuando deciden que la estrategia de consolidación territorial cumple tres propósitos, i) es la mejor manera de alcanzar el territorio delimitado por la Línea Negra, ii) disminuir la presión antrópica en las partes altas de la SNSM, y iii) dotar de tierras fértiles a las comunidades con esta falencia. Desde el momento en que los Mamos adivinaron los predios a anexar al resguardo para la ampliación que se llevó a cabo en 2011, existe un acuerdo tácito para lograr la ampliación.

La recepción de la solicitud por parte del INCODER se realizó el día 8 de agosto de 2001, firmado por el Gobernador del Cabildo, Arregoces Conchacala Zarabata, a lo cual se abrió el expediente de ampliación.

Se fijó un edicto por el término de 10 días hábiles entre los días 10 y 25 de agosto de 2004, en la alcaldía de Dibulla.

El estudio socioeconómico se realizó en septiembre de 2004, preparado por Juan Carlos Monroy Barliza del Grupo Técnico Territorial (GTT) de INCODER Guajira, y cuyos colaboradores fueron América Rubio Armenta del GTT Santa Marta y Edgar Márquez Cantillo del GTT Valledupar. La visita para adelantar el estudio socioeconómico se centró en tres cuencas, a saber, Río Santa Clara, Río Lagarto y Río San Salvador, en el municipio de Dibulla, Guajira.

A lo largo de la cuenca del Río Santa Clara se identificaron 47 familias campesinas quienes manifestaron su deseo de vender sus predios y mejoras para la ampliación del resguardo. En el censo de colonos se da cuenta de 47 predios con un área de 2.904 hectáreas, y con una extensión promedio de 61,78 hectáreas. Todos los colonos manifestaron su intención de vender sus predios y mejoras.

En la cuenca del Río Lagarto se encontró que la mayoría de tierras son baldíos ocupados por 35 familias de las cuales nueve tienen título de propiedad adjudicado por el INCORA. Esta cuenca fue objeto de violencia por la presencia de paramilitares, guerrilla, ejército y traficantes de droga, por lo cual muchos campesinos decidieron

desplazarse a otros sitios. Se identificaron 35 predios con una extensión total de 2.098 hectáreas, y promedio de 59,94 hectáreas por predio.

La cuenca del Río San Salvador está habitada por 41 familias campesinas, donde se censó a 31 y las 10 restantes corresponden a mejoras abandonadas. Los 31 predios corresponden a 3.964 hectáreas, y en promedio 127,87 hectáreas por predio.

En el estudio socioeconómico se hace referencia a la población indígena que se beneficiaría de la ampliación, en total 50 familias y 264 personas en las cuencas mencionadas. Se hace un análisis de la población indígena a través del censo de la IPS Indígena desde 1992 hasta 2004, donde se plantea que en ese período de tiempo la población indígena ha crecido en 54%. Este crecimiento repercute en la presión en la tierra para su cosecha, especialmente en las partes altas de la SNSM donde las tierras no son tan aptas para el cultivo como en la parte baja.

En las conclusiones y recomendaciones del estudio, se dice que la zona de expansión tiene una extensión aproximada de 30.650 hectáreas, de las cuales 1.200 corresponden a predios privados, y el resto a baldíos de la Nación. Y se justifica su ampliación por la ausencia de tierras bajas para que los indígenas cultiven, y de esa manera se disminuye la presión sobre las partes altas, además de la necesidad de resguardar sitios considerados sagrados por los indígenas, lo cual redundará en la protección natural de las cuencas de los ríos Jerez, Lagartos, Santa Clara, Río Ancho, San Salvador, y la margen derecha del Río Palomino. El concepto social de la propiedad se dio positivo por parte del estudio socioeconómico.

El concepto de la función ecológica de la propiedad también se dio positivo por el MAVDT, a través de la Resolución no. 0860 del 30 de junio de 2005, documento que reposa en el expediente de ampliación del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco en las oficinas del INCODER.

Dentro del estudio socioeconómico se da un concepto de la tenencia de la tierra, tras lo cual se excluyeron 17 predios por ser de propiedad privada, a saber, El Idilio, La Granja y La Esperanza, propiedad del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco, los cuales no tenían los documentos en regla para que fueran incluidos dentro de la ampliación. El predio Villa Lidu José está a nombre de la Organización Gonawindua Tayrona, y debe estar a nombre del Resguardo Kogui Malayo Arhuaco para poder ser constituido como resguardo. Los predios Las Nubes, Los Ángeles, El Carmen, Los Ángeles (2), Santafé, La Patagonia, Casa Material, San José, Sal Si Puedes, La Victoria, Bellavista y La Cabaña II son de propietarios privados con los cuales no se ha podido adelantar negociación de compra-venta. Y por último, el predio Parcelación Campanas de las Vegas es propiedad común de 34 parceleros, asignado a campesinos desplazados víctimas de la violencia por parte de la oficina regional de INCODER.

Los predios adquiridos por la comunidad son La Prevención, La Envidia, Mi Terruño, El Porvenir, Las Delicias, Charjona, La Vorágine y Palmira, por un valor total de

$710.891.715, y 679 hectáreas. Estos predios fueron adquiridos en el período noviembre de 2002 a junio de 2011. Además, dos predios del Fondo Nacional Agrario, Campanas de las Vegas Dos, adquirido por el INCODER, y Villa Lucía adquirido por el INCORA, por un valor total de $456.397.840 y 704 hectáreas, fueron anexados al resguardo.

Se hizo un levantamiento topográfico del terreno a ser anexado al resguardo, y se realizó un plano con las especificaciones del mismo, con el número de archivo 10-0-00752 de julio de 2011.

El acuerdo 256 de 2011 por el cual se amplía el Resguardo Kogui Malayo Arhuaco es expedido el 27 de septiembre de 2011, y se publica en el Diario Oficial no. 48.216 del 8 de octubre de 2011.

3.2.4 Temas específicos asociados al proceso del CATSNSM

Para la constitución, ampliación, reestructuración y/o saneamiento de los resguardos se debe contar con la participación del INCODER la cual es la entidad que regula dichas actividades. El paso más costoso que esta institución debe financiar es el estudio socioeconómico, el cual debe ser realizado en una visita a campo por los funcionarios de las oficinas regionales del INCODER, y debe contar con topógrafos, abogados, profesionales de las ciencias sociales y guías expertos en el territorio.

Este estudio debe tener una estructura definida en la Guía para la realización del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras para la constitución, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas, y saneamiento territorial de los mismos, expedida por el INCODER. Debe contener una descripción física del área, aspectos etnohistóricos, socioculturales, socioeconómicos, aspectos jurídicos de la tenencia de la tierra, perfil de programas y proyectos de infraestructura y desarrollo socioeconómico, y conclusiones y recomendaciones.
También deben tenerse en cuenta las entidades que financian los resguardos para la compra de tierras, entre las que están CORPOGUAJIRA, CORPOCESAR, CORPAMAG, Gobernación de la Guajira, Gobernación del Cesar, TNC, Parques Nacionales Naturales (donde se da traslape entre Resguardo y el PNN SNSM), FONADE, las organizaciones indígenas de los 4 pueblos de la SNSM (OGT, CIT, OWYBT y OIK), y los tres resguardos (Kogui Malayo Arhuaco, Kankuamo y Arhuaco) a través del dinero asignado a ellos por el Sistema General de Participación.

No hay un esquema de financiamiento para la ampliación y saneamiento de los resguardos. Las organizaciones indígenas de los cuatro pueblos son quienes gestionan los recursos para la compra de tierras para ampliar los resguardos, el cual es un proceso interno y se financian de varias fuentes.

Las diferentes entidades que financian la compra de tierras operan a través de convenios, y aunque el DPS es una entidad que no tiene competencia en los procesos

de constitución, ampliación reestructuración y/o saneamiento de los resguardos, hasta el momento ha sido quien lidera el proceso de compra de tierras a través del Programa FGBCM, creado específicamente para la Sierra Nevada de Santa Marta en el marco del CATSNSM.

Dentro de los procesos de ampliación y saneamiento de los resguardos, las entidades territoriales no tienen un papel específico. Sin embargo en los procesos de ampliación y saneamiento de los resguardos de la Sierra Nevada de Santa Marta han participado las gobernaciones del Cesar y la Guajira. Han participado en convenios de compra de tierras alrededor de los pueblos culturales y han sido convocados por el DPS a través del Programa FGBCM.

La Gobernación del Magdalena, el tercer departamento que tiene jurisdicción en la SNSM, adquirió los predios Rincón Hondo y San Francisco en el que se construyó el pueblo cultural de Kankawarwa, en el municipio de Fundación.

El proceso de reubicación de familias indígenas es un proceso interno llevado a cabo por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas. El pueblo Wiwa tiene unos criterios claros, los cuales deben realizarse bajo criterios de equidad de género, buscando la distribución equitativa entre mujeres y hombres. Se tiene como prioridad a las mujeres madres cabeza de familia y la población joven, ya que muchos de las familias tienen hijos pero aún no tienen un espacio vital que les permita desarrollarse. Este criterio obedece también a una prioridad ante la prevención de desnutrición. Y por último están las familias Wiwa desplazadas por la violencia. Se busca contribuir a la solución del problema brindado un espacio para la familia. En este tema se tendrá en cuenta el lugar de procedencia de la familia de manera que hasta tanto no tenga asignado un espacio se deberá respetar el derecho a la tierra de donde procede, la cual se podrá reasignar a una nueva familia hasta que la familia de origen tenga un nuevo espacio asignado.

3.2.5 Dificultades encontradas y puntos a resaltar

Según Luis Alfonso Infante de la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos del INCODER, el principal cuello de botella para ampliar los resguardos en Colombia es la falta de recursos del INCODER, ya que la mayoría del proceso es responsabilidad de dicha entidad. El estudio socioeconómico requiere de traslado de funcionarios al terreno donde se pretende ampliar el resguardo, lo cual es un trámite costoso que muchas veces el INCODER no puede costear. Esto fue ratificado por Milena Tafur, quien ha estado al frente de los procesos jurídicos de la Organización Gonawindua Tayrona.

Aún más, ha habido casos en los resguardos de la SNSM en los cuales el estudio socioeconómico fue adelantado por el mismo resguardo o por universidades, a los cuales el INCODER no les dio validez ya que debe ser realizado por los mismos funcionarios de la entidad.

Sin embargo, se está adelantado un proceso de financiación al INCODER de los estudios socioeconómicos, gestionado por la CTC y financiado por ACDI/VOCA, organización que promueve el desarrollo económico de comunidades alrededor del mundo.

Desde el INCODER argumentan que la falta de recursos se da a partir de la expedición de la ley 1152 de 2007, por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, se suprimieron cerca de 1.000 empleos de los 1.300 que tenía el Instituto. Esta ley no fue reglamentada a través de ningún decreto, y fue declarada inexequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-175-09 del 2009, casi dos años después, ya que no cumplió el requisito de consulta previa con los pueblos indígenas.

De esa manera, volvió a regir la ley 160 de 1994, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Sin embargo el INCODER ya contaba con 1.000 empleados menos, a lo cual tuvo que conseguir contratistas para realizar las labores que le fueron sustraídas y devueltas por la Corte Constitucional.

Dada la escasez de recursos con los que cuenta el INCODER para desarrollar los estudios socioeconómicos para la ampliación y saneamiento de los resguardos, se recomienda modificar el artículo 4 del Decreto 2164 de 1995, en el cual se le asigna al INCODER la realización del estudio, y permitir que lo hagan otras entidades bajo unos lineamientos estrictos desarrollados por dicha entidad.

Otra de las dificultades encontradas es la falta de coordinación entre el nivel central del INCODER y sus oficinas regionales. A partir del Decreto 1292 de 2003 que suprime el INCORA, y el Decreto 1300 de 2003 por el cual se crea el INCODER, se produjo una falta de articulación con las oficinas de enlace territorial, a lo cual la mayoría de funciones que tenían a cargo se están llevando a cabo a nivel central. Esto fue agravado por la derogación de la ley 1152 de 2007.

Por otro lado, el tema de saneamiento de los resguardos es una cuestión a revisar. En varias de las ampliaciones de los resguardos, el INCODER ha excluido predios al interior de los resguardos debido a que no cumplen los requisitos para ser parte del resguardo, entre otros, porque son de particulares, o son de la comunidad indígena o de la organización indígena, pero no están a nombre del Resguardo.

De esta manera, se crea un problema de consolidación territorial ya que muchos de los resguardos no están completamente saneados. Para el dueño del predio es perjudicial ya que se podría pensar que su predio se devalúa ya que no cuenta con la posibilidad de sacar sus productos agropecuarios tan fácilmente como si no estuviera dentro del resguardo. Y para la comunidad indígena también es un problema ya que debe

cohabitar en su territorio con comunidad campesina, y debe proveer de servidumbres para el acceso al predio.

Dentro de la política del INCODER se tiene el saneamiento de los resguardos como una prioridad, sin embargo no hay una norma que obligue al INCODER a hacerlo. La única referencia es el parágrafo 4° del artículo 85 de la ley 160 de 1994: "Dentro de los tres (3) años siguientes a la expedición de esta ley, el INCORA procederá a sanear los resguardos indígenas que se hubieren constituido en las zonas de reserva forestal de la Amazonía y del Pacífico", pero no hay ninguna referencia clara al tema de los demás resguardos indígenas del país.

En cuanto a la distribución de las tierras por parte de la comunidad indígena, el artículo séptimo del Acuerdo 256 de 2011 por medio del cual se amplía el Resguardo Kogui Malayo Arhuaco, dice: "***Distribución y asignación de tierras****: De acuerdo con lo estipulado en el parágrafo 2° del artículo 85, Ley 60 de 1994, el cabildo o autoridad tradicional elaborará un cuadro de asignaciones de solares del resguardo que se hayan hecho o hicieren entre las familias de la parcialidad, las cuales podrán ser objeto de revisión y reglamentación por parte del INCODER, con el fin de lograr la distribución equitativa de las tierras*". De esta manera, la escogencia de las familias para ocupar los predios objeto de la ampliación es un proceso interno de los pueblos indígenas revisado por el INCODER para lograr una distribución equitativa de la tierra, y que esta no se concentre en las autoridades del resguardo. Sin embargo, no se tiene registro alguno de esta actividad en el expediente del INCODER ni en los documentos obtenidos por otras fuentes.

Con respecto a este punto, el INCODER reporta que la norma les da la posibilidad de revisar o no dicho cuadro, y argumentando falta de recursos no lo exigió.

Según el documento Función Eecológica de la Propiedad en Resguardos Indígenas de Colombia, elaborado a través del convenio 47 de 2003 entre el MAVDT y la Universidad del Rosario, se identificaron tres problemas para la verificación de la función ecológica de la propiedad en los resguardos: i) falta de coordinación entre entidades para agilizar el trámite de ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos, ii) la mayoría de procesos de determinación de la función ecológica de la propiedad en resguardos indígenas en Colombia en el período 1995-2003 no fueron de la mayor calidad dadas las restricciones presupuestales del MAVDT, iii) la ausencia del concepto positivo a través del silencio administrativo por parte del MAVDT para certificar la función ecológica de la propiedad, y iv) la ausencia de normatividad clara cuando el MAVDT concluye que no se está cumpliendo la función ecológica de la propiedad.

De esta manera, la certificación de la función ecológica de la propiedad es un trámite del que no se tiene mucha información ni hay un procedimiento claro para realizarlo, lo cual genera incertidumbre en cuanto al proceso mismo ya que no permite una verificación clara de que la función ecológica de la propiedad se cumpla.

3.3 Compra de predios alrededor de los pueblos culturales

Las autoridades indígenas reconocen que un aporte del Programa CATSNSM ha sido el fortalecimiento a su estrategia de recuperación del territorio ancestral, lo cual ha sido un mandato de los mamos desde hace más de tres décadas. Esta consolidación territorial le aporta un modelo de uso y manejo a la SNSM de acuerdo con la cosmovisión y por lo tanto garantiza la sostenibilidad. En las entrevistas las autoridades afirman que Acción Social hoy DPS a través del Programa FGBCM ha hecho una contribución importante en este aspecto, aplicando una política pública en territorios indígenas con un enfoque diferencial y a su vez apalancando otros recursos institucionales.

De acuerdo con la información proporcionada por DPS, los predios comprados para los pueblos culturales a través del Programa FGBCM, se resume en la siguiente tabla.

Tabla No 3.6
Predios comprados con el Programa FGBCM

PUEBLO CULTURAL	CONVENIO	TOTAL DE PREDIOS ADQUIRIDOS	TOTAL DE HECTÁREAS ADQUIRIDAS
Gunmaku	041 de 2009	10	773
	096a de 2010	4	200
Kankawarwa	041 de 2009	11	944
	096a de 2010	8	292
Kantinurua	096a de 2010	7	639
	Gobernación	1	300
	Acción Social	5	311
Seykun	096a de 2010	4	424
Dumingueka	041 de 2009	22	558
	Gobernación de la Guajira	19	278
Sewiaka	041 de 2009	5	575
Ashintukua	268 firmado entre el Resguardo Kogui Malayo Arhuaco y la Gobernación de la Guajira		
Makugueka	contrato colectivo número 125 de 2010 para implementar FGBCM	3	
TOTAL		99	5294

Fuente: Elaboró Econometría Consultores con información entregada por DPS

Gunmaku: la compra del predio donde está ubicado el pueblo cultural pertenece al Resguardo Arhuaco, en el municipio de Aracataca en el departamento del Magdalena, adquirido por CORPAMAG, la Gobernación del Magdalena y la CIT.

Se han comprado predios aledaños a través de varios convenios, en el marco del Programa FGBCM. El primero fue el convenio 041 de 2009, se compraron 10 predios y son: Aguas Lindas, Alemania, El Edén, La Cumbre, La Esperanza, La María, La Nueva Esperanza, Loma Linda, Mi Destino y San Isidro, por un valor de $525.304.131, y un área de 773 hectáreas.

A través del convenio 096a de 2010, Acción Social y FONADE financiaron la compra de 4 predios, a saber, Buenos Aires, Nueva Reforma, La Lucha y El Contento, por un valor de $251.815.778 y un total de 200 hectáreas.

Kankawarwa: los predios donde está ubicado el pueblo cultural son Rincón Hondo y San Francisco, ubicados en el municipio de Fundación, Magdalena, comprados por la Gobernación del departamento.

Se han comprado predios a través de los convenios 041 de 2009 y 096a de 2010. A través del primero se compraron 11 predios por un valor de $704.068.449 y una extensión de 944 hectáreas. Los predios comprados son: Aguas Vivas, La Amistad, La Divisa, La Divisa 1, La Ilusión, La Luna, La Nueva Esperanza, La Siberia, Los Encantos, Primero de Mayo y Villanueva.

Con el segundo convenio se compraron 8 predios por un valor de $485.728.728 y un área de 292 hectáreas. Los predios comprados son: Torcoroma, La Fortuna, Tierra Nueva, San Martin, Las Piedras, San Benito, Cantagallo y Las Melinas.

Kantinurwa: Ubicado en el predio Las Mercedes en el municipio de Fundación, Magdalena, comprado por la Gobernación del departamento, con una extensión de 300 hectáreas.

A través del convenio 096a se han comprado 7 predios aledaños: María Bonita, La Unión, El Encanto, La Fortuna, La Palmira, La Estación y La Esperanza, por un valor de $499.541.391 y una extensión de 639 hectáreas.

Acción Social compró 5 predios por un valor de $300.898.826 y una extensión de 311 hectáreas. Los predios son: El Paraíso, Nuevo Horizonte, El Palmar, La Victoria y La Brecharia.

Seykun: el predio donde está construido Seykun es Villa Germania, donado por el señor Manuel Germán Cuello, en el municipio de Valledupar, Cesar.

Los predios comprados por el Programa FGBCM a través del convenio 096a de 2010 son La Esmeralda, El Comienzo, El Brillante y La Repisa, por un valor de $576.107.123 y una extensión de 424 hectáreas.

Dumingueka: CORPOGUAJIRA compró en 2002 el predio donde está ubicado Dumingueka.

Los predios aledaños fueron comprados en el marco del convenio 041 de 2009, en donde se compraron 22 predios, a saber, Cerrito Blanco, El Silencio, Juan de Dios, La Canchita, La Fe de Dios, La María, La Virgen del Pilar, Las Marías, Las Nubes 2, Los Manguitos, Mi Rosita, Mira Lindo, Nueva Granada, Paraíso 2, Párate Bien, Pórtate Bien, San José, Santa Helena, Tierra Nostra, La Virgen del Pilar, Villa Paola y Yosyel, financiados por CORPOGUAJIRA por un valor de $672.400.945 y una extensión de 558 hectáreas.

La Gobernación de la Guajira financió la compra de 19 predios más por un valor de $272.483.279 y una extensión de 278 hectáreas. Los predios son: El Cerrito, El Despeje, El Olvido, El Paraíso, El Tambo, El Tíbet, El Topacio, Filo Alegre, La Andrea, La Bendición, La Cuchilla, La Isla, La Terraza, Las Nubes, Mi Esperanza, Mi Futuro, No hay como Dios, Puerto Escondido y Villa Mora.

Seywiaka: el predio donde se construyó Seywiaka se llama El Idilio, comprado a través de un convenio entre la OGT y la Gobernación de la Guajira, en el municipio de Dibulla. En el marco del convenio 041 de 2009, CORPOGUAJIRA financió la compra de 5 predios: El Idilio, La Esperanza, La Granja, Las Delicias y Las Mercedes. El valor de compra de los predios fue de $682.959.012 y un área de 575 hectáreas.

Mulkuankungui: Ubicado en el municipio de Santa Marta, departamento de Magdalena. No se han adquirido predios.

Ashintukua: El predio Michelena y Quebracho fue adquirido en 1999 por el INCORA, en el municipio de San Juan del Cesar en el departamento de la Guajira.

A través del convenio 268 firmado entre el Resguardo Kogui Malayo Arhuaco y la Gobernación de la Guajira se compraron 200 hectáreas más.

Makugueka: el predio donde está el pueblo cultural de Makugueka fue donado por el señor Alfredo Fuentes a la OIK, y está ubicado en el municipio de Valledupar, Cesar.

Se firmó el contrato colectivo número 125 de 2010 para implementar el Proyecto Familias Guardabosques Corazón del Mundo, financiado por Acción Social por un valor de $300.000.000 para la compra de dos predios en el Resguardo Indígena Kankuamo.

Complementando la anterior información y de acuerdo con la información que se logró obtener en los cinco pueblos culturales donde tuvo lugar el estudio etnográfico, con los líderes de tierras de las organizaciones indígenas y con DPS, se presenta la siguiente tabla de síntesis del total de predios adquiridos y el número de ha. en los cinco pueblos culturales donde se realizó la etnografía. Estos son predios que se han ido adquiriendo a lo largo del funcionamiento del CATSNSM. El registro cubre desde el 2008 hasta el 2011.

Tabla No 5.7
Total de predios y de hectáreas adquiridos en los cinco pueblos culturales donde se hizo etnografía

PUEBLO CULTURAL	TOTAL DE PREDIOS ADQUIRIDOS	TOTAL HA ADQUIRIDAS
Makugueka	3	339
Kankawarwa	20	1996
Seykun	21	2338
Dumingueka	97	2976
Ashintukua	11	3627
TOTAL	152	11276

Fuente: Elaboró Econometría Consultores con base en información DPS, líderes de territorios, información etnográfica.

En Makugueka el pueblo Kankuamo ha recuperado 339 ha. con la compra de 3 predios cercanos al pueblo cultural. En Kankawawa el pueblo Arhuaco ha recuperado 1052 ha con la compra de 9 predios alrededor del pueblo cultural y otras 944 con la compra de 11 predios a lo largo de la cuenca del rio Fundación. En Seykun el pueblo Arhuaco ha recuperado 2338 ha. con la compra de 21 predios alrededor del pueblo cultural, y con recursos provenientes de diversas fuentes, entre las que se encuentran recursos del SGP y de CORPOCESAR, que compró predios a nombre propio y no del resguardo, por lo tanto de acuerdo con la información que provee el análisis de procesos se requiere un trámite para que estos predios queden a nombre del Resguardo antes de que puedan ser incluidos en ampliación y saneamiento del mismo. En Ashintukua el pueblo Wiwa ha recuperado 3627 ha. con la compra de 11 predios cercanos al pueblo cultural. En Dumingueka el pueblo Kogui ha recuperado 2976 ha. con la compra de 97 predios.

La construcción de los pueblos y de la infraestructura para la prestación de los servicios de educación y salud, así como temas de vivienda y seguridad alimentaria son parte de la estrategia, y contribuyen en la consolidación territorial; sin embargo, en los testimonios se identifica la necesidad de continuar con la adquisición de predios alrededor de los pueblos culturales, pues es lo que va a permitir consolidar la estrategia del Cordón integralmente.

Para lograr la disminución de la presión antrópica en las partes altas, se requiere que un mayor número de familias descienda y se establezcan de manera permanente en las partes medias y bajas donde están construidos los pueblos culturales. Esto depende de que logren establecerse en un predio donde se garantice la producción para la autosubsistencia, lo que ha sucedido ya con muchas familias, pero que requiere de mayor consolidación.

El análisis cuantitativo permite apreciar esta necesidad. Sólo el 51% de la población beneficiaria indicó que tenían asignada tierra. En Umuriwa, Mulkuankungui, Makugueka y Ashintukua se identifican los menores porcentajes de respuesta afirmativa en cuanto a la adjudicación de predios. La necesidad de consolidar la compra de predios alrededor de los pueblos es confirmada por la respuesta dada en los hogares a la pregunta sobre las cosas que no han sido buenas en los pueblos culturales: 22% mencionaron la falta de tierras y 21% la demora en la adjudicación.

La etnografía permitió identificar en los 5 pueblos estudiados casos de familias que están esperando adjudicación de un predio, casos de familias que se han devuelto a su lugar de origen por la demora en tener adjudicado un predio, así como la expectativa de la comunidad sobre la llegada de mayor cantidad de familias en la medida en que se vayan adquiriendo tierras. Las comunidades expresan la necesidad de continuar con la compra de tierras alrededor de los pueblos culturales, con el fin de consolidar un área amplia de influencia para la autosubsistencia y la conservación.

3.4 Análisis de otras políticas

Existen varios desafíos que amenazan el proceso del CAT SNSM y al territorio indígena que han consolidado los resguardos.

Por un lado, la consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas del mundo reconocido por la Organización de las Naciones Unidas mediante el convenio OIT 169 de 1989 y ratificado en Colombia a través de la ley 21 de 1991.

Sin embargo, la falta de reglamentación de este derecho fundamental es una de las mayores limitantes que tienen los pueblos indígenas para su adecuado desarrollo. No hay un decreto reglamentario de la ley 169, y los procesos de consulta previa se soportan jurídicamente a través de leyes ambientales, instrucciones presidenciales y Sentencias de la Corte Constitucional.

En el tema ambiental, la ley 99 de 1993 regula la forma de participación de las comunidades indígenas y negras en temas ambientales; el Decreto 1320 de 1998, el cual regula la explotación de recursos naturales en sus territorios; y el Decreto 1220 de 2005 establece competencias en el tema de otorgamiento de licencias ambientales.

La directiva presidencial 01 de 2010 da instrucciones a los organismos gubernamentales en cuanto a mecanismos para la aplicación de la Ley 21 de 1991,

acciones que requieren la garantía del derecho a la consulta previa, así como las que no la requieren, mecanismos y fases para el desarrollo de la consulta previa, y reglas para el manejo de los impactos.

Varias sentencias de la Corte Constitucional han creado jurisprudencia en cuanto a la consulta previa. Entre las más importantes están:

- SU-039 de 1997: Pueblo U'wa por explotación de hidrocarburos
- SU-383 de 2003: Acción de tutela OPIAC por aplicación de glifosato
- C-030 de 2008: Demanda de inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural Ley 1021 de 2006

Cabe resaltar que aunque el proceso de consulta previa es obligatorio, los Grupos Étnicos Nacionales no tienen la facultad de vetar el desarrollo de proyectos, sino de buscar un acuerdo entre las partes sobre las características de los proyectos y el manejo de sus impactos.

De esta manera, varios de los megaproyectos de desarrollo en la SNSM han tenido problemas en su ejecución ya que no han surtido el proceso de consulta previa con las comunidades indígenas en el área de influencia directa e indirecta.

Entre los que más resaltan, los megaproyectos de desarrollo que se quieren adelantar en la SNSM tienen que ver con minería, embalses, represas y puertos. El proyecto de Puerto Brisa, que pretende construir un puerto multipropósito en el municipio de Dibulla es considerado por los indígenas una amenaza clara. De hecho, en 1998 y 1999 el MAVDT negó la licencia ambiental para la construcción de un puerto en esa misma zona a las empresas Prodeco S.A. y Carbones del Cerrejón porque en su momento el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) ordenó la consulta, y al estar ubicado en un cerro sagrado para los pueblos indígenas, el cerro Jukulwa, el proyecto fue detenido. Sin embargo, para la empresa Puerto Brisa el Ministerio de Interior y Justicia conceptuó en dos veces que no había presencia de comunidades indígenas en sus áreas de influencia directa e indirecta. De esa manera, el entonces MAVDT aprobó su construcción en 2006. Sin embargo, la Corte Constitucional ordenó al MADS, y al MIJ, con participación de la empresa Puerto Brisa suspender la obra hasta que se surtiera el proceso de consulta previa con las comunidades.

El proceso de pre consulta ya se surtió, y los pueblos indígenas de la SNSM, agrupados en el CTC, exigieron conocer los estudios ambientales, sociales y de ingeniería que han examinado los ministerios y a los cuales las comunidades indígenas no han tenido acceso. El convenio 169 de la OIT dictamina que el proceso de consulta previa sea informado, y los Cabildos no han tenido acceso a dicha información.

Por otro lado, la empresa brasilera MPX, hoy CCX, la cual trabaja en temas de exploración y comercialización de los recursos naturales, la logística para su transporte, generación y comercialización, pretende construir otro puerto para la exportación de carbón en el municipio de Dibulla. La empresa ya cuenta con la licencia ambiental de exploración de carbón y está preparando la solicitud de la licencia para el puerto.

Esta empresa tiene previsto la explotación de carbón a cielo abierto en el corregimiento de Cañaverales, municipio de San Juan del Cesar en el departamento de la Guajira. CORPOGUAJIRA pretende declarar un área protegida en ese terreno, y aunque el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt ya dio concepto positivo, requisito reglamentado en el decreto 2372 de 2010, argumenta que pidió un concepto al Ministerio de Minas y Energía, el cual no es vinculante, y aún no ha recibido respuesta.

Aún más, los megaproyectos no son solo de puertos o minería. La represa El Cercado, en el Río Ranchería, construida por la empresa Unión Temporal Guajira en 2006, debió consultar a los pueblos indígenas a través del CTC, la autoridad que de consulta con los pueblos indígenas de la SNSM. Sin embargo, la presencia de grupos armados al margen de la ley en esa zona no permitió el proceso de consulta previa con la CTC sino que se llevó a cabo con las comunidades que estaban en el área de influencia directa del proyecto.

3.5 Análisis Jurídico de las ETI

En este apartado se realiza el análisis de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) desde el punto de vista legal y de su aplicación práctica para las comunidades de la Sierra Nevada de Santa Marta en su tránsito hacia la ampliación de su territorio. Por ello el capítulo inicia con el planteamiento de algunos conceptos cuyas diferencias se considera importante que deben ser claras frente al análisis que se presenta. En segundo lugar se trata el marco legal para la ampliación y saneamiento de resguardos y a continuación se presenta el concepto de Entidad Territorial y el desarrollo jurídico que han tenido las ETI en el país.

3.5.1 Conceptos

Los conceptos utilizados en los temas indígenas son en ocasiones difíciles a discernir y a comprender, por cuanto son utilizados en forma diversa dependiendo del punto de vista del cual se analice el respectivo tema.

Se observa entonces que los conceptos utilizados en materia de derecho indígena pueden ser complejos y en ocasiones son, o bien desuetos o bien utilizados en forma diferente por los estudiosos y la legislación. Esto lo que lleva es a considerar la distancia que puede existir entre un lenguaje eminentemente jurídico y otro adaptado a las realidades de las comunidades, o bien de quienes analizan los temas relacionados con ellas.

La Constitución de 1991 introdujo una serie de mecanismos y principios realmente vanguardistas frente al tema indígena. Lo cual permitió que Colombia haya logrado un desarrollo legal en el tema como no existe en otros países. Esto se debe en parte, a que los indígenas participaron en la Asamblea Constituyente en 1991, algunos de cuyos debates se analizarán más adelante.

Por tales razones vale la pena realizar un acercamiento a las definiciones legales de los temas que más adelante se tratarán en este análisis.

Territorios Indígenas: *"Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales."* [7]

Resguardo indígena: son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

[7] Artículo 2, Decreto 2164 de 1995.

Cabildo Indígena: "*Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad."*[8]

Asociaciones de cabildos y/o autoridades Tradicionales Indígenas: "*Son entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa"*[9]. Los Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas, podrán conformar asociaciones.
Estas asociaciones tienen por objeto el desarrollo integral de las comunidades indígenas. "*Para el cumplimiento de su objeto podrán desarrollar las siguientes acciones:*

a) Adelantar actividades de carácter industrial y comercial, bien sea en forma directa, o mediante convenios celebrados con personas naturales o jurídicas.
b) Fomentar en sus comunidades proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes."[10]

Línea Negra: La Línea Negra está configurada por unos puntos equidistantes unos de otros, reconocidos tradicionalmente como sitios sagrados, donde se realizan pagamentos para contrarrestar enfermedades y limpiar todo aquello que desestabilice la armonía natural, cultural, social de los Pueblos de la Sierra. La mencionada Línea Negra, se ubica en torno a la Sierra Nevada de Santa Marta, después del piedemonte.

Desde su cosmovisión, los pueblos indígenas de la Sierra, guardan una conexión directa con su territorio, de manera tal que cada uno de los elementos que constituyen la Sierra Nevada de Santa Marta están interrelacionados con su vida.

Por este motivo, la Sierra tiene una especial importancia para los pueblos indígenas que en ella han habitado siempre, y el Ministerio de Gobierno reconociendo esto dictó la Resolución 002 de 1973 que reconocía, para efectos de protección territorial, los hitos de la "Línea Negra" y en la que se resaltaba la importancia de estas tierras, reconociendo estos lugares sagrados como territorio indígena.

El propósito actual de los pueblos indígenas de la Sierra es que el Gobierno reconozca estos lugares de la Línea Negra mediante Ley, pues piensan que con esto se

[8] Ibídem
[9] Artículo 2, Decreto 1088 de 1993
[10] Artículo 3, Decreto 1088 de 1993

perpetuará su protección y conservación y se les garantizará el acceso libre a estos sitios sagrados.

Ahora bien, respecto a si la Línea Negra es lo único que configura el territorio indígena o este va más allá, incluyendo a su vez el área de terreno al interior de esta Línea, la Corte Constitucional, en la sentencia T-547 de 2010, aunque no hace claridad específica sobre el asunto, sí puede dar luces al respecto. En esta sentencia, dispone la Corte que el territorio indígena va más allá de los puntos establecidos en la Resolución que conforma la Línea Negra, pues se configuran como espacios de incidencia cultural indígena.

Así, en el caso del proyecto del Puerto Multipropósito de Brisa, dispuso la Corte que*: "Para fijar el alcance de la consulta (previa) es preciso tener en cuenta que no se está dentro de los territorios indígenas oficialmente demarcados como tales, ni el proyecto se superpone con los puntos de pagamento reconocidos en la llamada "Línea Negra",* tal como fue formalmente adoptada, previa consulta con las comunidades indígenas."

Entonces, según esto, más allá de la delimitación oficial de este territorio indígena, que para la Corte no existe en este caso, es claro que el área que se configura al interior de la Línea Negra es territorio de incidencia indígena y por ende sí se debía haber surtido el proceso de consulta previa. La Corte lo explicó en los siguientes términos: "*el proyecto puede afectar de manera directa a las comunidades indígenas porque incide sobre su entorno territorial y sobre lugares en los cuales realizan prácticas culturales, razón por la cual, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, en principio, debía haberse surtido un proceso de consulta, para establecer, en primer lugar, las razones por las cuales la misma se consideraba procedente, así como los términos y las condiciones en que debía realizarse, para, luego, establecido que la consulta era necesaria, proceder a consultar formalmente con las comunidades el impacto que para las mismas podría derivarse de la ejecución del proyecto."*

Con esto, se puede observar que aunque el debate sobre el alcance territorial de la Línea Negra aún está por darse, es posible indicar que el territorio conformado al interior de esta línea, aunque no es oficialmente territorio indígena, si tiene una incidencia de estos grupos indígenas a su interior, por ende la protección de los derechos indígenas a su territorio, cultura y tradición, va más allá de los puntos sagrados reconocidos como territorio indígena de manera oficial en la Línea Negra, sin por esto afirmarse que todo el territorio a su interior sea *per se* territorio indígena.

Autonomía: "*El concepto de autonomía es entendido como la capacidad de un grupo de darse formas de organización social, económica y política propias, poseer el derecho a designar autoridades propias, diseñar sus relaciones en virtud de sus tradiciones y sus*

actividades económicas, preservar su lenguaje, poseer formas de educación y salud propias."[11]

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, formuló como principios relativos a la autonomía los siguientes:

"(i) maximización de la autonomía[12] *de las comunidades indígenas o de minimización de las restricciones a su autonomía, en virtud del cual sólo son admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas que sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía y sean las menos gravosas frente a cualquier medida alternativa para la autonomía de las comunidades étnicas;*

(ii) mayor autonomía para la decisión de conflictos internos, en el que el respeto por la autonomía debe ser mayor cuando el problema involucra solo a miembros de una comunidad, en oposición a lo que ocurriría cuando el conflicto involucra dos culturas diferentes; y

(iii) a mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía, es decir, debe maximizarse aún más el derecho a la autonomía de aquellas comunidades indígenas que conservan en mayor medida sus costumbres y tradiciones ancestrales." [13]

El principio de la maximización de la autonomía, visto en las sentencias T-254 de 1994 y T-349 de 1996, funge como criterio esencial para el estudio de casos relacionados con la autonomía de las comunidades indígenas. Así, en la sentencia T-349 de 1996 expresó la Corte que: *"(…) el desarrollo del principio de la diversidad cultural en las normas constitucionales citadas, y considerando que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, puede concluirse como regla para el intérprete la de la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y, por lo tanto, la de la minimización de las restricciones a las indispensables para salvaguardar intereses de superior jerarquía".*

Más adelante en la sentencia SU-510 de 1998, expresó la Corte que: *"En la esfera de las libertades, las soluciones dadas por la Corte a los problemas a que da lugar su ejercicio se han resuelto dentro de una línea que privilegia su máximo despliegue posible*

[11] Rojas Birri, en Enrique Sánchez, Roque Roldán y María Fernanda Sánchez: *Derechos e identidad. Los pueblos indígenas y negros en la Constitución Política de Colombia de 1991*, Bogotá: Disloque (Coama), 1993, p. 37. Citado por (Semper, 2006)

[12] Ver sentencia T-349 de 1996, Corte Constitucional, sobre la maximización de la autonomía. "*Esta regla supone que al ponderar los intereses que puedan enfrentarse en un caso concreto al interés de la preservación de la diversidad étnica de la Nación, sólo serán admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades, cuando se cumplan las siguientes condiciones: que se trate de una medida necesaria para salvaguardar un interés de superior jerarquía; que se trate de la medida menos gravosa para la autonomía que se les reconoce a las comunidades étnicas." (negrilla fuera del texto)*

[13] Ver Sentencia T-601 de 2011 de la Corte Constitucional

(principio pro libertate), también la doctrina de la Corte se ha inclinado por maximizar su radio de acción, claro está, dentro de lo límites trazados por la Constitución (principio pro communitas)".

De esta manera la maximización de la autonomía implica que al ponderar intereses que puedan enfrentarse en un caso concreto al interés de la preservación de la diversidad étnica de la Nación, las restricciones a la autonomía de las comunidades sólo podrán darse cuando se cumplan las siguientes condiciones: *"a. Que se trate de una medida necesaria para salvaguardar un interés de superior jerarquía (v. g. la seguridad interna) [y] b. Que se trate de la medida menos gravosa para la autonomía que se les reconoce a las comunidades étnicas"*[14].

3.5.2 Marco legal de la ampliación y saneamiento de resguardos

El marco legal en materia de indígenas está dado por normas de carácter nacional e internacional que regulan la materia. Sin embargo, lo más importante en materia de derecho indígena se puede ver en el amplio desarrollo jurisprudencial que ha dado la Corte Constitucional a los derechos y principios en beneficio de las poblaciones indígenas.

Desde el Convenio 169 OIT, aprobado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991 se dispone expresamente que:

a) *Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.*
b) *Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.*
c) *Deberá instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.*

Ahora bien, en materia de territorios indígenas, saneamiento y ampliación, el Decreto 2164 de 1995, es la norma principal en la materia y teniendo presente que este es un Decreto reglamentario de la Ley de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Ley 160 de

[14] Ver Sentencias T-254 de 1994, T-349 de 1996 y SU-510 de 1998 de la Corte Constitucional.

1994, específicamente su capítulo XIV, se debe realizar un pequeño análisis de la vigencia de esta norma.

Aunque la Ley 1152 de 2007 había derogado la Ley 160 de 1994, ésta hoy en día se encuentra aún vigente, por cuanto la Ley 1152 de 2007 por la cual se dictó el Estatuto de Desarrollo Rural, se reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, fue declarada inexequible por violar los principios del Convenio 169 de la OIT al no haberse surtido con ella el trámite de consulta previa con las comunidades étnicas.

De esta manera, al haberse declarado inexequible por la Corte Constitucional la Ley 1152 de 2007, mediante Sentencia C-175 de 2009, las normas que ésta había derogado vuelven a ser vigentes, es decir que en este momento sigue rigiendo la Ley 160 de 1994 con sus decretos reglamentarios, lo anterior, por cuanto la Honorable Corte Constitucional en varias sentencias de constitucionalidad ha dispuesto que al declarar la inexequibilidad de una norma derogatoria, reviven las disposiciones por ella derogadas, siempre y cuando no sean contrarias al ordenamiento constitucional[15].

En el mundo jurídico colombiano, los resguardos han tenido varios momentos. El primer presidente de Colombia y libertador, Simón Bolívar, dispuso por decreto de fecha 20 de mayo de 1820 la devolución de los resguardos a los indígenas. Sin embargo, al año siguiente el Congreso de Cúcuta dispuso la disolución de los resguardos y con la ley 11 de octubre de 1821, se intentó romper la tradición colonial y perseguir la división de la tierra de los resguardos y su traspaso a la propiedad privada, dejándolos como una mera representación de la propiedad raíz, quitándoles a los resguardos la connotación de territorio. La ruptura de la tradición de la propiedad comunitaria de los indígenas se manifestó más tarde en la disposición del Código Civil de 1873, que en su artículo 656 definió que las tierras serían *"Inmuebles o fincas o bienes raíces",* quitándoles cualquier resquicio de la concepción de territorio sobre sus tierras que serían meros inmuebles. Esto evidentemente trajo una serie de consecuencias negativas para los pueblos indígenas, pues en muchos casos pasaron de ser propietarios de sus territorios colectivos a ser despojados de sus tierras de resguardos[16].

No obstante lo anterior, la figura del resguardo revivió en la Ley 89 de 1890, aún vigente. Se reconoció nuevamente en la Ley a las comunidades indígenas a través de Ley de reforma agraria de 1961, que buscaba democratizar la propiedad y superar la estructura de tenencia de la tierra bajo las modalidades de latifundio-minifundio. Aunque su objetivo con las comunidades indígenas parecía muy loable, informándose que esta norma quería "*devolver el espíritu comunitario a gentes que así enseñaron a vivir y cuyo medio natural de existencia y sistema de agrupación para la producción*

[15] Sentencias C-608 de 1992, C-501 de 2001, C-427 de 2002, C-357 de 2003, entre otras.
[16] Ver sentencia T-634 de 1999 Corte Constitucional

económica, son precisamente esos", [17] la realidad parecía indicar que se quería integrar a las comunidades indígenas dentro de la economía capitalista, en auge para esa época, como unidades de producción y consumo. En todo caso, esta Ley introdujo dos artículos que constituyen el primer reconocimiento de las comunidades indígenas.

Estos artículos, que dieron la pauta para las demás normas sobre territorios indígenas aún vigentes (exceptuándose la Constitución de 1991) condicionó la adjudicación de baldíos en zonas ocupadas por indígenas al previo concepto favorable de la oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno. Este fue el primer paso para el desconocimiento de la posesión inmemorial de los grupos indígenas de estas áreas, pues suponía más que la tenencia histórica y tradicional, el concepto favorable del gobierno. Por otro lado, *"se pretendió resolver el problema de la superación del minifundio en las parcialidades indígenas y facultó al Incora para estudiar la situación socio-económica de las parcialidades con miras a adelantar las reestructuraciones internas, el reagrupamiento de la población de resguardos y eventualmente la ampliación de los mismos mediante la adquisición de tierras aledañas"*[18].

Como se evidencia, mucho de esto es la esencia que aún se conserva en las normas vigentes y aplicables respecto a resguardos indígenas, por lo que no resulta lógico que tras el marco constitucional de 1991, los pueblos indígenas sigan teniendo este tipo de normas, que no se comparecen con su realidad jurídica presente.

Más adelante, el decreto 2001 de 1988, dictado en el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990), dispuso que se debían reorganizar los procedimientos de asignación de tierras de resguardo, cristalizándose en la práctica dos diferentes formas de asignación, una de terrenos baldíos y la otra a través de predios y mejoras del *Fondo Nacional Agrario.*

Hoy en día, la titularización de tierras de resguardos a comunidades o pueblos indígenas, se puede dar con distintos fines, bien sea para la constitución de resguardos nuevos, para la ampliación, restructuración o saneamiento de resguardos existentes o para convertir una reserva indígena en un resguardo[19], correspondiéndole al INCODER estas tareas legales, conforme reza la ley 160 de 1994 y el decreto 2164 de 1995.

Mediante la Ley 160 de 1994 se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, que entre sus fines hace alusión a *"reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de*

[17] Así lo explicó el Ministro de Agricultura Otto Morales Benítez ante el Congreso. Ibídem
[18] Ibídem
[19] En este último caso, cuando una reserva se convierte en resguardo, lo que se hace es darle a la comunidad que ocupa la reserva el derecho de dominio sobre la misma, pues la reserva solo les ofrece el derecho de uso y usufructo con exclusión de terceros.

tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional."

Así, se observa que el Sistema Nacional de Reforma Agraria, entre otras cosas, busca lograr que las comunidades indígenas estén dotadas de las tierras que les sean necesarias[20]. En este sentido se proponen entre otras cosas la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos y dotación de tierras a las Comunidades Indígenas, tema para el cual el Gobierno nacional expidió el Decreto 2164 de 1995.

Las normas tendientes a la adquisición de tierras se encuentran en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994, en cuyo artículo 31 dispone la base directa para la ampliación de resguardos indígenas en estos términos:

"El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente; (…)"

Se observa a partir de esta norma la base legal para la constitución de resguardos indígenas y su ampliación, cuando a esto haya lugar, por las condiciones que se determinen y siempre en pro de proteger la diversidad cultural del país, permitiendo que las comunidades étnicas tengan un espacio adecuado para su desarrollo. Para este fin, la misma Ley establece los procedimientos a los que se debe sujetar la autoridad competente, el INCODER[21] para la adquisición de predios con estos fines.

[20] Se evidencia en la Jurisprudencia constitucional, que el derecho a propiedad de los resguardos se emplea prácticamente en forma equivalente al derecho de los indígenas a una existencia segura, desdibujándose de esta manera *"los contornos específicos del derecho fundamental de la propiedad, que pasa casi por completo a un segundo plano frente al ámbito de aplicación del derecho fundamental a la vida (en forma de la subsistencia) y el derecho fundamental a la integridad étnica, social, cultural y económica."* (Semper, 2006)

[21] Ver Artículo 24 Decreto 1300 de 2003 "Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder"

El tema de constitución de resguardos indígenas se desarrolla en el capítulo XIV de la Ley 160 de 1994, que en el artículo 85 expone que: "*de acuerdo a las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas el -INCODER- realizará los estudios correspondientes para establecer las tierras necesarias para estas comunidades en la medida en que se deben dotar de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo e igualmente deberá realizar el estudio de los títulos que las comunidades étnicas presenten con el fin de establecer legalmente los resguardos".*

Los resguardos son una figura que viene desde la época colonial y que perdura hasta el presente, pero que de acuerdo a las ideas actuales de los indígenas sobre su tierra, no es suficiente, motivo por el cual se buscó desde la Asamblea Constituyente el desarrollo de conceptos más amplios respecto de los territorios indígenas (artículos 286 y 287 de la CP) y la conformación de *entidades territoriales indígenas* (artículo 329 de la CP), donde se pudiera ejercer de manera plena y real la autonomía de estos pueblos.

Legalmente, un resguardo es una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

Es importante resaltar que esta institución sociopolítica de carácter especial, está dada para el manejo de los territorios indígenas y de su vida interna y que a su vez está reconocida por el Estado.

En esta medida, la ley 160 de 1994[22], establece que las tierras constituidas con el carácter de resguardo indígena quedan también sujetas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, tal y como sucede con la propiedad privada en el país, aunque en este caso se sujeta conforme los usos, costumbres y la cultura de quienes la integren, siendo el INCODER la institución encargada de comprobar el cumplimiento de la función social y el Ministerio de Ambiente el encargado de certificar la función ecológica, siempre en concertación con las autoridades tradicionales o los cabildos.

Así, se evidencia que incluso los resguardos como figura de propiedad colectiva están sometidos a las disposiciones sobre protección y preservación de los recursos

[22] Teniendo presente que el tema de resguardos indígenas se encuentra regulado desde el punto de vista agrario y de desarrollo rural, no se evidencia que puedan conformarse resguardos dentro de las ciudades y sería necesario entrar a regular este aspecto en el evento en que se quiera hacer, pues sería una situación atípica. Además, teniendo presente la necesidad de territorio y la maximización de la autonomía que tienen los pueblos indígenas, esta sería una situación que el gobierno debería reglamentar concretamente, pues tendría una gran cantidad de implicaciones para los cascos urbanos de los municipios.

naturales y del ambiente, teniendo presente que la función social de la propiedad en resguardos indígenas, está directamente relacionada con la defensa de la identidad de los pueblos y parcialidades que los habitan, garantizándose con ello la diversidad étnica y cultural de la nación.

La función ecológica de la propiedad en las tierras de resguardo, se cumple cuando:

- "No hay deterioro[23] o perjuicio de los recursos naturales y del ambiente por conductas o abstenciones que los destruyan, agoten, contaminen, disminuyan o degraden.
- Los recursos naturales se utilizan sin exceder los límites permitidos por normas vigentes, que alteran las calidades físicas, químicas o biológicas naturales.
- No se perturba el derecho de ulterior aprovechamiento, en cuanto éste convenga al interés público. " (Rodriguez, 2004)

De esta forma, las tierras constituidas como resguardos deben ser utilizadas en beneficio de los intereses y fines sociales de estos pueblos indígenas, guardando siempre la protección a sus usos, costumbres y cultura y buscando la satisfacción de sus necesidades y conveniencias colectivas. Frente a estos aspectos, surge el concepto de ampliación y saneamiento de resguardos, que precisamente está para lograr el cumplimiento de la función ecológica y social de la propiedad y para lograr el correcto desarrollo de su cultura, usos y costumbres.

Ampliación y saneamiento de resguardos.

El programa del INCODER para la ampliación de resguardos constituidos a comunidades indígenas, se presenta cuando las tierras entregadas resultan insuficientes para su desarrollo económico y cultural, cuando se necesitan estas tierras para el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad o cuando en el resguardo no se habían incluido todas las tierras que han ocupado tradicionalmente o que constituyen su hábitat.

El artículo 85 de la Ley 160 de 1994, estableció que los programas de ampliación, reestructuración o saneamiento de los resguardos indígenas, están dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Corresponde al INCODER

[23] Artículo 61 Ley 160 de 1994. Hay deterioro o perjuicio sobre los recursos naturales renovables y del ambiente, cuando se realizan conductas o se producen abstenciones que los destruyen, agotan, contaminan, disminuyen, degradan, o cuando se utilizan por encima de los límites permitidos por normas vigentes, alterando las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, o se perturba el derecho de ulterior aprovechamiento en cuanto éste convenga al interés público.

verificar y certificar el cumplimiento de la función social de la propiedad en los resguardos y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial lo relacionado con la función ecológica que le es inherente, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones concordantes, en concertación con los cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

Así, de conformidad con el Decreto 2164 de 1995, se evidencia que para la ampliación y saneamiento de un resguardo se debe certificar la función ecológica. Este Decreto dispone que en el mismo auto que ordena llevar a cabo la visita a la comunidad interesada y al área pretendida por parte del gerente general del INCODER o su delegado, se debe comunicar al Ministerio de Ambiente su pronunciamiento expreso sobre la verificación y certificación del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad del resguardo, conforme con los usos, costumbres y cultura de la comunidad, para lo cual dispondrá de un término no mayor de treinta (30) días.

Tan importante es la certificación de la función ecológica de la propiedad, que en caso de no cumplirse con esta, se suspenderá el proceso de ampliación mientras se conciertan las medidas correctivas, siempre y cuando quien esté causando su incumplimiento sea la misma comunidad indígena.

El INCODER en coordinación con las autoridades tradicionales indígenas o sus cabildos, deben adelantar estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras de los pueblos indígenas, para con esto determinar los diferentes aspectos relacionados con la posesión, tenencia, propiedad, concentración, distribución y disponibilidad de las tierras, entre otras cosas a saber:

- El uso y aprovechamiento de las tierras que estuvieren ocupando y el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad en el resguardo;
- La calidad, condiciones agrogeológicas y uso de los suelos;
- El tamaño y distribución de la población, su situación socioeconómica y cultural;
- La infraestructura básica existente y la identificación de los principales problemas y la determinación cuantificada de las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, todo esto para poder determinar la forma en que se han de adoptar y adelantar los programas pertinentes. (Rodriguez, 2004)

Respecto a los procedimientos de ampliación, restructuración y saneamiento de resguardos, el Ministerio de Ambiente deberá verificar y certificar el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad y el INCODER deberá adjuntar al estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras de las comunidades, una copia del informe rendido por el Ministerio del Medio Ambiente relacionado con el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad.

De otro lado, se debe tener presente que el saneamiento de resguardos es una función del INCODER y no una obligación suya. El Decreto 3759 de 2009, por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, establece entre sus funciones, la de "Planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas en beneficio de sus comunidades".

En todo caso, el INCODER, debe realizar los estudios tendientes a conocer las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, para dotarlas y titularles tierras suficientes o adicionales que permitan su *"adecuado asentamiento y desarrollo, el reconocimiento de la propiedad de las que tradicionalmente ocupan o que constituye su hábitat, la preservación del grupo étnico y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes*[24]". Para ello está previsto que adelante acciones encaminadas al saneamiento territorial de los resguardos y reservas indígenas y la conversión de éstas en resguardos.

Por lo anterior, decir que se trata de una obligación del INCODER no es viable, pues técnicamente se debe seguir un procedimiento específico, que implica la realización de una serie de estudios y el cumplimiento de requisitos concretos por parte del predio y la comunidad, previos al saneamiento del resguardo, que en caso de no cumplirse no obligan al INCODER a acceder al saneamiento el resguardo.

Empero, se evidencia que el procedimiento de titulación, saneamiento y ampliación de resguardos, puede llegar a ser muy lento y verse torpedeado por diversas situaciones, como la voluntad política, el dinero para la compra de predios y mejoras o bien por los mismos procedimientos que tiene el INCODER para hacerlas.

Así, lo que sucede con las compras directas que realiza el INCODER es que éstos les son comprados a sus propietarios con un 50% de dinero en efectivo y otro 50% en bonos, mecanismo que no es de buen recibo entre la población que termina prefiriendo que le compren los grandes terratenientes de la zona. Esto genera un procedimiento poco afable para conseguir los objetivos de compra de predios para indígenas, pues en mayor medida los propietarios de predios no suelen vendérselos al INCODER y por esto el proceso se torna ineficaz.

Resulta aún más complejo el proceso, cuando los terratenientes de las zonas objeto de constitución de resguardos, no aceptan los avalúos que hace el IGAC de sus predios, que sumado al hecho del bajo presupuesto existente para el fin de compra de predios, disminuye las probabilidades de seguir el procedimiento establecido en la norma para estas adquisiciones. [25]

[24] Artículo primero del Decreto 2164 de 1995

[25] "Según los informes del año 2004 de las Oficinas de Enlace Territorial a la gerencia del Incora y luego al Incoder, de los trámites que no avanzan, por lo menos 57 tenían como causa directa la ausencia de

Esto conlleva lo que viene sucediendo en procesos como el de la Sierra Nevada, que han decidido ir más allá del procedimiento establecido, para poder tener la oportunidad de reivindicar sus territorios sin perderlos en trámites de compras que siguen a esta fecha conservando mucho de lo que se evidencia en párrafos anteriores, es decir, falta de recursos económicos para la adquisición de predios, procedimientos paquidérmicos donde no se llega a su fin último, para garantizar a la población indígena su territorio, protegiéndolos de su desaparición del territorio, defendiendo así la diversidad cultural de la Nación, pero poniendo en cabeza suya una obligación política y constitucional en manos de terceros y descentralizando una actividad propia del Gobierno central que ha sido puesta en cabeza del INCODER.

Esto ha traído algunas circunstancias excepcionales, como que los predios que han comprado los indígenas con la finalidad de ser incluidos en el proceso de ampliación del resguardo, han sido comprados a título privado y por ende están en la obligación de pagar impuestos, que por diversas razones no se cancelan a tiempo y hacen que estos predios no sean elegibles para la ampliación del resguardo, por su deuda de impuestos.

Entonces, qué se podría hacer con esta deuda de impuestos que les impide su finalidad de llevar estos predios al proceso de ampliación del resguardo. En este sentido, aunque no existe un mecanismo legal para solicitar la condonación de la deuda de estos impuestos, pues están en cabeza de particulares, que así tengan la calidad de indígenas compraron estos predios a título personal y por ende siguen las normas generales de la propiedad privada, se puede pensar en hacer la solicitud a los municipios acreedores de estas rentas y buscar mediante el dialogo y la concertación que se tenga la voluntad política para que mediante acuerdo se les condone la deuda. También podría pensarse en que el INCODER al momento de destinar recursos para el saneamiento o ampliación de resguardos destine recursos para el pago de los impuestos pues finalmente éstos son parte de dicho saneamiento.

En todo caso, a raíz de diversas circunstancias adversas a la titulación, ampliación y saneamiento de resguardos, debido en cierta parte a la constante negativa del INCODER a expropiar terrenos, lo que ha sucedido, es que el procedimiento de adquisición de predios se haga más efectivo por otros medios y esté siendo

recursos para adquisición de tierras o pago de mejoras. A lo anterior se suman la ausencia de recursos para realizar trámites obligatorios como los estudios socioeconómicos, los censos, los levantamientos topográficos, los desenglobes de terreno y otros análogos, que constituyen la inmensa mayoría de los problemas de gestión; por lo menos 96 trámites estaban detenidos por ese motivo. La solución adoptada en parte por algunos funcionarios de Incoder, y en parte por las propias comunidades, ha consistido en la búsqueda de recursos de otras fuentes públicas o privadas para avanzar en estos procedimientos, lo cual traslada a las comunidades lo que es obligación del Estado y, en todo caso, reduce el cumplimiento de la obligación política y constitucional a la voluntad de funcionarios individuales." (Houghton, 2008)

encabezado por otras instituciones, que aunque no están autorizadas expresamente por la legislación, en la práctica cumplen el fin último de la norma (interpretación teleológica de la norma), cual es el de reivindicar los territorios de estos pueblos.

Por ello, la mayor cantidad de tierras tituladas en muchos procesos, provienen de la compra de tierras por parte de Entidades Territoriales, siendo así conseguidos los pocos avances que se hacen en este aspecto, por lo que en estos casos la entidad responsable de las adquisiciones no ha sido el INCODER[26].

En el caso de la Sierra, el procedimiento de adquisición se ha venido realizando desde ONG, indígenas a título propio, entidades territoriales, cabildos e incluso Corporaciones Autónomas Regionales, entre otros.

Se ha presentado, en el ámbito del Programa CATSNSM, la compra de predios por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales para la protección de las cuencas mediante la ampliación de resguardos. Este es un tema que resulta, extraño en la medida en que en una interpretación ortodoxa de la norma las Corporaciones Autónomas Regionales no pueden comprar predios para dichas ampliaciones, pues dentro de sus funciones no se encuentran este tipo de acciones. En los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993, se describen el objeto y las funciones de estas entidades.

A la fecha, los predios que se han comprado por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales y que se han destinado a la ampliación de resguardos, tienen como finalidad la protección de las cuencas hidrográficas determinadas en los convenios interinstitucionales que como efecto colateral trae consigo la protección de las comunidades indígenas a través de la ampliación de sus resguardos. Sin embargo, en un Convenio Interinstitucional no podrían otorgarse nuevas funciones a entidades del orden nacional, como lo son las Corporaciones Autónomas Regionales, cuyo objeto se circunscribe por la Ley a ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables.

De esta manera, si con la compra de predios para la ampliación de resguardos indígenas se consiguen otros fines, como la protección de cuencas hidrográficas o la exclusión de cultivos ilícitos de una zona, es recomendable entonces pensar en incluir en los convenios directamente a las autoridades competentes, que sí cuentan con esas funciones, caso en el cual si se trata de comprar predios para ampliación de resguardos se debería incluir al INCODER.

Así, las entidades del Estado, diferentes al INCODER y a las entidades territoriales, que decidan adquirir predios para ampliaciones de resguardos, deben tener un marco normativo que las autoricen para hacerlo, pues de lo contrario, en una interpretación ortodoxa de la norma y teniendo presente el principio constitucional que informa que

[26] Se hace alusión a esto en la página 97 (Houghton, 2008)

a las autoridades públicas sólo les está permitido lo que está expresamente estipulado por la ley, separarse de sus funciones y hacer apropiaciones presupuestales de sus arcas para fines distintos a los que informan las normas que las crean, no sería viable.

De otro lado, es necesario resaltar, que en los casos en que los predios se compran directamente por parte de los cabildos indígenas para sus resguardos, los predios deben quedar siempre a nombre del resguardo, y no a nombre de terceros, para que de esta manera se facilite más adelante el proceso de ampliación del resguardo por parte del INCODER.

En todo caso, se debe tener presente que los predios que son comprados por el cabildo a su nombre, deben pagar ellos mismos sus impuestos, en la medida que al no ser aún parte del resguardo son predios que siguen las reglas de la propiedad privada y por ende están obligados al pago de impuesto predial. Esta obligación del pago de impuestos en predios de propiedad privada, le corresponde al titular del derecho de dominio y no puede desprenderse esta obligación de esta persona, así se trate del cabildo indígena, pues los tributos no admiten tratos preferenciales ni exenciones, distintas a las contenidas en la Ley. Distinto es la contribución del impuesto sobre la renta, del que sí están exentos tanto los resguardos como los cabildos indígenas.

Por otro lado, es importante tener presente que en el proceso de titulación y ampliación de resguardos indígenas, se trata de reconocer el derecho ancestral a esas tierras, entonces el requisito que implica la realización de estudios socioeconómicos, le quita valor y peso a la configuración espacial de su territorio desde su propia cosmovisión. Se evidencia que en este sentido, estos estudios deberían dar un énfasis único a este tipo de procesos históricos, que son los que en realidad se están tratando de solucionar desde la esfera del Gobierno Central y por ende los procesos de estudios socioeconómicos sobre los predios, debían dar prelación a estas situaciones.

La falta del reconocimiento real del derecho al territorio de los indígenas no sólo se da por la no titulación de sus tierras y las demoras que esto trae consigo en muchos procesos, sino también se evidencia en la titulación de globos discontinuos de terreno, la titulación en tierras que no hacen parte de sus territorios y la titulación de resguardos delimitados, que aunque continuos les imponen fronteras, y el desconocimiento de los resguardos urbanos, entre los casos más vistos.

En este escenario surge la pregunta de si se podría ampliar el resguardo de manera discontinua, teniendo predios de particulares en el intermedio, que no han podido ser comprados o que no pueden ser tenidos en cuenta en la ampliación por cualquier circunstancia anómala al proceso. La respuesta es que sí se podría tener una ampliación de resguardo en un predio fragmentado, pues no hay norma que lo impida. Aunado a esto, como bien se sabe el territorio indígena puede ser continuo o discontinuo, y en esta medida el resguardo, como expresión de su territorialidad indígena también lo puede ser. Por lo demás, teniendo presente que a la fecha existen muchos territorios indígenas que se han visto divididos por causa de distintos factores

ajenos a las comunidades, la compra de predios de forma discontinua para ampliación de resguardos, el que no sea continua no debería constituir un impedimento para esta tarea, en la medida que lo que se debe buscar es respetar la mayor parte del territorio que se pueda titular a la comunidad.

Sin embargo, es de anotar que aun cuando jurídicamente no existan prohibiciones, es evidente que sí podría generar dificultades prácticas en la forma como se relacionan las comunidades de esos resguardos con los propietarios y las necesidades de servidumbre de paso que podrían surgir en algún momento. Es el caso típico en el cual el derecho no establece regulación pero la práctica exigiría tener en cuenta esta situación para *de facto* dar una regulación al respecto.

Pasando ahora al análisis de si los resguardos son igual a una entidad territorial indígena, es preciso informar que esto no es así, a pesar que de conformidad con algunas normas, estos dos conceptos se equiparen en términos prácticos. Así, la Ley 344 de 1996 (artículo 6), dispone que los resguardos indígenas pueden equipararse a las entidades territoriales, en cuanto a la presentación de proyectos regionales de inversión elegibles, pues dispone que serán estas las entidades que pueden presentar estos proyectos, cual si se tratase de entidades territoriales. Igual sucede con el tema de las transferencias que ahora reciben los resguardos, ante la ausencia de vigencia jurídica de las ETI.

Esto puede vislumbrar, que ante la falta de reglamentación de las ETI, el resguardo está haciendo sus veces en muchos aspectos y puede ser que al momento de la creación de estas entidades territoriales, estas competencias cambien o bien se mantengan tanto para unas como para otras, situación que sólo se sabrá al momento que las ETI sean reglamentadas y entren a la vida jurídica.

Por otro lado, a pesar que tanto los resguardos, territorios indígenas y ETI fueron consagrados en el texto constitucional, no queda clara la relación que guardan las diferentes figuras jurídicas entre sí. Frente a este aspecto, ni siquiera la Corte Constitucional ha dado un fundamento para aclarar esta situación, pues como se evidencia en sentencias como la T-634 de 1999, aún hay desconcierto cuando se reconoce que un resguardo y una entidad territorial no son lo mismo.

Dispone la Corte en esa sentencia, que: "*Como dentro de la juridicidad occidental, es un contrasentido que la tierra sea sujeto del derecho, entonces, hay que inferir que la Constitución le otorga "derechos" es al territorio del resguardo como una entidad que en su identidad no solo expresa parte de nuestra nacionalidad colombiana, sino que es un concepto que también se ubica en el terreno de la cultura. En consecuencia, los resguardos son algo más que simple "tierra" y algo menos que "Territorio indígena"; es decir, que no son términos iguales en la conceptualización constitucional, aunque, en una ley de ordenamiento territorial, geográficamente podrían coincidir. Pero, actualmente, todavía no se puede decir que un resguardo es una Entidad Territorial. Ese carácter de los resguardos permite una calificación diferente a tierra y territorio y es la*

de "ámbito territorial", que aparece en el artículo 246 de la C.P." (Negrilla fuera del texto)

De esta forma, reconoce la Corte que un resguardo puede coincidir con una entidad territorial indígena, geográficamente, pero que no por esto son lo mismo. Está claro que tanto una como otra figura tienen fundamentos y connotaciones diferentes, tanto así que los resguardos son instituciones legales y sociopolíticas de carácter especial, mientras las ETI son entidades territoriales con autonomía en ciertos aspectos, siendo el resguardo un ámbito territorial mientras las ETI son una entidad propiamente dicha, teniendo además condiciones de creación y reglamentación distintas.

3.5.3 Entidad Territorial

El título XI de la Constitución Política regula la organización territorial del país, disponiendo que son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y los territorios indígenas y que a su vez éstas gozan de autonomía para gestionar sus intereses, dentro de los límites que les de la Constitución y la Ley.

En esta medida las entidades territoriales, tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar de las rentas nacionales (artículo 287 C.P).

Lo anterior implica una afirmación de lo local, seccional y regional, sin desconocer la existencia de un orden superior, siendo el Estado colombiano una República unitaria, donde la autonomía no se puede entender en términos absolutos, sino relativos, en la medida que las competencias de la Nación y de las entidades territoriales, que se distribuye a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, deben ajustarse a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que la ley establezca. En este sentido, la Corte Constitucional dispone que la consagración simultánea del régimen unitario y las autonomías territoriales no implica una contradicción sino la existencia de *"un régimen político fundado en la conservación de la diversidad en la unidad"*[27]

El principio de coordinación implica que las entidades territoriales pueden participar efectivamente en la toma de decisiones, para regular de manera compartida los intereses diversos del Estado; el de concurrencia se formula como un proceso de participación activo e importante entre los entes autónomos, sin llegar a la imposición de los intereses de un solo ente sobre los de los demás; y el de subsidiariedad por su parte se relaciona directamente con el de complementariedad, que implica que el ejercicio de las funciones de un ente no puede suplantar jamás a otro en sus funciones o competencias.

[27] Sentencia T-254 de 1994 de la Corte Constitucional.

Los límites territoriales de las entidades territoriales se determinan a través del examen periódico que se haga del cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley para la conformación de estas entidades y se hace en los casos que esta así lo determine, por lo que el territorio nacional en este sentido, se ajusta a las dinámicas de población nacional, entre otras cosas, haciendo que la delimitación interna del país se reconfigure o se pueda reconfigurar de acuerdo a sus cambios internos.

3.5.4 Entidad Territorial Indígena

Las entidades territoriales indígenas, una vez organizadas como cualquier otra entidad territorial, gozarían de plena autonomía para la administración de sus asuntos, destacándose que su autonomía puede ser incluso mayor que las de éstas si se tiene en cuenta que tienen prerrogativas en materia de formas de gobierno, lengua, justicia y elecciones[28], que se dan en pro del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

Frente a esto, la Constitución Política dispone que al igual que las otras entidades territoriales, las ETI gozan de autonomía en su gestión, pueden gobernarse por sus propias autoridades, pueden ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer tributos y participar de las rentas nacionales.

Sin embargo, las entidades territoriales indígenas cuentan con un régimen especial, expresando la Constitución Política que la conformación de estas entidades se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y su delimitación deberá hacerse por el gobierno nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial.

En algunos casos se suele equiparar a las ETI con los municipios. Respecto a esto, frente a la etnoeducación, la Ley 115 de 1994, en su artículo 55, dispone que cuando entren a funcionar las entidades territoriales indígenas, éstas se asimilarán a un municipio para efectos de la prestación del servicio público educativo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 60 de 1993 y de conformidad con lo que disponga la ley de ordenamiento territorial.

Es importante observar que la Constitución Política en su artículo 329, que trata el asunto de las entidades territoriales indígenas de manera concreta y expresa, menciona en el mismo texto del artículo a los resguardos, tendiendo a confundir a muchos con las entidades territoriales indígenas (ETI). Sin embargo el que se encuentren cobijados bajo el mismo artículo los resguardos y las entidades

[28] Consagradas en los artículos 330, 10, 246 y 171

territoriales indígenas, esto no implica que estos dos conceptos sean iguales pues si se analiza a la luz del ordenamiento jurídico colombiano en consonancia con lo dispuesto en la Constitución tienen connotaciones distintas.

Así las cosas, la Constitución lo que señala es que es una entidad territorial del Estado lo cual significa que hace parte de la división político administrativa del mismo. Solamente sería la LOOT la que podría definir si una ETI se va a o no a asimilar a un municipio y cuáles los efectos de dicha decisión. La Constitución no los asimila a tal, pareciera que les da una equivalencia a los mismos pero no los vuelve de la misma naturaleza jurídica. Entonces al final, la equivalencia de una ETI a un municipio depende de lo que llegue a decir la LOOT.

Se dispone igualmente en este mismo artículo, que la ley debe definir las relaciones y la coordinación de las ETI con aquellas de las cuales formen parte y que en caso de que un territorio indígena comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos.

Haciendo un análisis pormenorizado del presente artículo, se evidencia que existen algunos puntos a observar, a saber:

a) La conformación de las entidades territoriales indígenas está sujeta a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
b) La delimitación de estos territorios se hará por el Gobierno Nacional, guardándose siempre con esto el respeto al concepto de Estado Unitario.
c) La alusión a los resguardos.
d) Las relaciones de coordinación de las entidades territoriales indígenas con aquellas de las que hagan parte.[29]
e) Equiparación del término territorio indígena y de las entidades territoriales indígenas.

Frente al literal e), el análisis se surte en el siguiente sentido:

La Constitución Política en el parágrafo del artículo 329, expone que un territorio indígena puede llegar a convertirse en entidad territorial indígena si así lo prefiere y que en este caso deberá sujetarse a los requisitos establecidos en el inciso primero del

[29] Se desprende de este ítem del análisis, que las entidades territoriales indígenas dependerán de otra entidad, ya sea departamento o municipio, siendo entonces un punto gris el saber si pueden realmente a ser entidades territoriales completamente autónomas o siempre dependerán de otra entidad territorial de la que hagan parte y como se verá más adelante, se debe ver qué consecuencias trae para un municipio o un departamento el que le quiten una parte de sus territorios para que empiece este a ser totalmente autónomo o hasta qué grado puede ir esta autonomía.

mismo artículo. Esto podría dar a pensar que el territorio indígena y la entidad territorial indígena son diferentes, pues como se lee la primera puede llegar a ser ETI siempre que sigue unos requisitos concretos, es decir la ETI es territorio indígena, pero el territorio indígena no siempre es una ETI.

En todo caso, se observa que el artículo 330 de la Constitución Política hace alusión expresa a la organización de territorios indígenas y plantea que su organización debe darse de conformidad con la Constitución y las leyes, siendo gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, teniendo la potestad de ejercer funciones tales como: velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio (en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo); promover inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir sus recursos; velar por la preservación de los recursos naturales; representar a los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las que se integren, entre otras.

Sin embargo, lo que sucede es que la Constitución Política hace alusión a las entidades territoriales indígenas y a los territorios indígenas indistintamente, y más adelante la Corte Constitucional, trata como sinónimos al territorio indígena y la entidad territorial, como se observa a continuación:

"Los territorios indígenas son entidades territoriales, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Para tal efecto, son titulares de los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales. Igualmente, el marco constitucional prevé que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. Dichos territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, correspondiéndoles: (i) velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y doblamiento de sus territorios; (ii) diseñar las políticas y planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo; (iii) promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; (iv) percibir y distribuir sus recursos; (v) velar por la preservación de los recursos naturales; (vi) coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; (vii) colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instituciones y disposiciones del Gobierno Nacional; (viii) representar a los territorios

ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y (ix) las demás que les señalen la Constitución y la ley."[30]

Esto en efecto, hace ver que no hay una rigurosidad jurídica en torno a los conceptos empleados y por el contrario, se hace alusión a territorio indígena como si se tratase de una ETI, sin distinguir que en algunos casos el territorio indígena va más allá de una declaración o delimitación legal a través de una LOOT, siendo por ejemplo territorio indígena incluso aquel que no tiene reconocimiento legal, pero donde hay incidencia de los pueblos indígenas, esto sobre todo para temas de Consulta Previa, donde se entiende el territorio indígena en su sentido más amplio.

Saber si la Constitución, en el artículo 330 hace alusión a los territorios indígenas o a las ETI, es importante, pues si se refiere a la segunda, entonces al menos estas ya cuentan con una forma de administración por parte de los consejos indígenas en coordinación con el gobernador o gobernadores de los departamentos donde se encuentren, siendo esto al menos un avance en su regulación.

Desde este análisis se ve que la diferencia entre entidad y territorio indígenas se ve en muchos aspectos. El primero de ellos es que el territorio indígena existe por el mero hecho de ser territorios ancestrales, culturales o de influencia directa o indirecta de pueblos indígenas, mientras que la ETI, está aún pendiente de ser regulada.

Por otro lado, el territorio como tal no tiene por qué tener una delimitación concreta y específica dada por nadie externo a ellos, mientras las entidades territoriales si la requieren, porque deben ajustarse a los lineamientos de las políticas nacionales en torno a la organización de las entidades territoriales.

De lo anterior se evidencia, que aunque algunos las vean como sinónimos, son dos cosas distintas, pues en el territorio se les dan todas las prerrogativas que se tienen en la Constitución, mientras que la entidad territorial, necesita configurarse de conformidad con lo que disponga para tal efecto la Ley orgánica de ordenamiento territorial y por ende no son lo mismo y sus implicaciones en el mundo jurídico e institucional tampoco lo son.

Por ende, el instrumento jurídico necesario para constituir Entidades Territoriales Indígenas, como claramente lo expone el artículo 329 de la Constitución Política, es la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. En este precepto constitucional se explica que la conformación de las entidades territoriales se debe hacer con sujeción a lo dispuesto en la LOOT, mientras la delimitación la debe hacer el gobierno nacional en conjunto con los representantes de las comunidades indígenas, mediando un concepto de la comisión de ordenamiento territorial.

[30] Sentencia T- 601 de 2011 Corte Constitucional

Se debe hacer mediante una Ley Orgánica, teniendo presente que las normas que regulen la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales deben ser leyes orgánicas, por reserva de ley[31]. Este tipo de leyes, deben ser aprobadas por la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara y además tienen una jerarquía superior a la de las demás leyes. Entonces las Leyes Orgánicas, siguen lo dispuesto por la Constitución, es decir organizan lo que está estipulado en la Carta Política, tal y como ésta lo dispone.

Sin embargo, tras 21 años de promulgarse la Carta Política y darse el punto de partida para el establecimiento de las entidades territoriales indígenas, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial promulgada en 2011 no dio una posibilidad clara para su creación y puesta en marcha, más allá de establecer dentro de sus principios la multietnicidad, que se da para que los pueblos indígenas, las comunidades afro descendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial donde se encuentren en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales, es decir les da un espacio de participación dentro de la entidad territorial en la que se encuentran, sin regular nada respecto al establecimiento de entidades territoriales indígenas (constitucionalmente reconocidas).

Así, aunque la Ley 1454 de 2011 reconoce la existencia y participación de los grupos étnicos, a la hora de mencionar las competencias en materia de ordenamiento territorial para las entidades territoriales indígenas, no se refiere a éstas más allá de mencionarlas al expresar que los departamentos tienen el deber de integrar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

En todo caso, la citada ley en su artículo 37, correspondiente al desarrollo y armonización de la legislación territorial, dispone que:

"En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.

[31] La reserva de ley es un principio que establece que ciertos asuntos, especificados en la Constitución, deben ser regulados únicamente por leyes especiales, bien sean orgánicas o estatutarias. Las leyes ordinarias, por su parte tienen la cláusula general de competencia, es decir que regulan todo lo que no esté sujeto por la Constitución Política a la regulación por una norma especial. Cuando se viola la reserva de ley, es decir, cuando se regula una materia especial sujeta a una ley orgánica o estatutaria a través de otro tipo de norma, se configura un vicio material de competencia (ver sentencia C-546/93).

En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso." (Negrilla fuera del texto)

Este artículo no deja más que un espacio vacío donde se pretende regular más adelante lo relativo a la conformación de las ETIs, siendo claro que debe hacer mediando un proyecto de ley especial, que correspondería entonces a otra Ley Orgánica y ninguna otra, pues este asunto como ya se observó, tiene reserva de ley y por tanto debe ser regulado por una norma de estas características. Teniendo presente que la actual ley orgánica de ordenamiento territorial no desarrolló, ni siquiera tangencialmente, los mandatos constitucionales respecto a las ETI, para efectos prácticos de este asunto, se sigue casi en el mismo punto que antes de la expedición de la Ley 1454 de 2011.

Luego, se evidencia que la posibilidad de lograr la existencia de entidades territoriales indígenas aún se sigue postergando, y sigue pendiente la expedición de la Ley Orgánica que la regule, que ahora debería presentarse sólo para el ordenamiento territorial indígena. Falta ver que si resulte constitucional que coexistan dos leyes Orgánicas de Ordenamiento Territorial, situación que nunca antes se ha visto. Esto lo puso en evidencia la Corte Constitucional en Sentencia C-489 de 27 de junio de 2012[32], en la que expresó, que:

"*En ese orden, la Corte verificó que en la Ley 1454 de 2011, se omite de manera absoluta un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 de la Constitución Política, así como de las regiones como entidades territoriales previstas en el artículo 329 de la Carta, como quiera que únicamente se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales."*

[32] En esta oportunidad se demandó por inconstitucionalidad por la omisión regulatoria existente en la Ley 1454 de 2011, respecto a las regiones y a las entidades territoriales indígenas, decidiendo la Corte declararse inhibida para conocer el asunto, por cuanto "*Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, de manera reiterada, la ausencia total de legislación conduce a un fallo inhibitorio, toda vez que la Corte carece de competencia para pronunciarse acerca de una omisión legislativa absoluta, puesto que la acción de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica "por lo que en ella no expresa", sino que tiene lugar únicamente "respecto del contenido normativo de la disposición acusada" (Sentencia C-073/96). En otras palabras, si el legislador genéricamente ha omitido el deber de regulación constitucional, no ha habido una actuación por parte de este, no hay acto que comparar y por ende, la Corte carece de competencia para realizar dicho control. No obstante, y debido a que existe un deber constitucional incumplido por parte del legislador, se exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, para que se expida la legislación sobre como pueden las regiones y comunidades indígenas convertirse en entidades territoriales".* Sin embargo, La Corte aprovechó la oportunidad para *"Exhortar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas."*

Por todo lo anterior, teniendo presente el vacío legal que siempre ha existido y sigue existiendo frente a este tema, se debe atender a lo expuesto por la Corte Constitucional, al tenor de lo cual informa:

"*Aun cuando hasta el momento no se haya expedido la correspondiente ley llamada a regular el trascendental aspecto del régimen territorial del país, es posible, no obstante, distinguir que, a diferencia de lo que acontece frente a otras entidades, a los miembros de las comunidades indígenas se les garantiza no solo una autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios, como puede suceder con los departamentos, distritos y municipios, sino que también el ejercicio, en el grado que la ley establece, de autonomía política y jurídica, lo que se traduce en la elección de sus propias autoridades (CP art. 330), las que pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (C.P. art. 246). Lo anterior no significa otra cosa que el reconocimiento y la realización parcial del principio de democracia participativa y pluralista y el respeto de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (CP art. 7)".*[33]

Es decir, que a pesar que no esté aún reglamentada la constitución de Entidades Territoriales Indígenas, se reconoce por encima de esto la autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios y su autonomía política y jurídica. Así, más allá de una reglamentación normativa de sus territorios, lo importante para la Corte y en un sentido práctico, es la protección de la diversidad cultural y étnica, basada en el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas y reconocimiento constitucional, legal y jurisprudencial de su propia identidad indígena.

De esta forma, la Corte observa que no existe totalmente una laguna legal porque el artículo transitorio 56 de la Constitución Política, dispone que: *"Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales".*

Respecto a este asunto, el gobierno nacional, estableció como una forma de acoger este artículo constitucional, el que los resguardos participaran del sistema de transferencias, mientras se conseguía la reglamentación real de las Entidades Territoriales indígenas.

Esto se vio, como una forma de paliar las necesidades más urgentes que se presentaban al interior de los resguardos, como forma de representación del territorio indígena. Así, el gobierno consideró como mejor opción otorgarles a estas instituciones el mismo trato que a los entes territoriales con respecto al sistema general de participaciones.

[33] Sentencia T-254 de 1994 Corte Constitucional

Aunque esto es un medio interesante, está aún muy alejado de la concreción y maximización de la autonomía indígena, puesto que tratándose de asuntos de manejo occidental, el gobierno difícilmente querrá sacarlos de su dominio general, motivo por el cual aunque el resguardo recibe dinero de transferencias, no lo hace directamente sino a través del municipio, limitando en algunos sentidos la autonomía de los pueblos indígenas, al momento de ejecutar su presupuesto y realizar conforme lo dicta su cultura y costumbres, las inversiones deseadas.

De esta forma, el tema de las participaciones, debe ser un asunto que se trate especialmente al momento de reglamentar las entidades territoriales indígenas, permitiéndoles hacer parte de las participaciones de manera directa. En todo caso, frente a esto hay que esperar para ver cómo se constituirá el sistema de participaciones para las ETI, en la medida que la Constitución Política estipula que los resguardos indígenas son beneficiarios de estas participaciones, siempre y cuando no se hayan constituido como entidad territorial indígena, sin decir nada más al respecto.

Vale la pena, hacer aquí algunas consideraciones frente al tema de autonomía indígena y transferencias.

Las participaciones se fijan para atender los servicios a cargo de los municipios, los departamentos y la Nación y proveer los recursos necesarios para financiar adecuadamente su prestación.

Estos recursos han de destinarse a la financiación de los servicios a su cargo, con prioridad al servicio de salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y sólo podrán destinarse en otros sectores de su competencia, cuando hayan alcanzado coberturas universales y se cumplan todos los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes en estos servicios.

Sin embargo, para el caso de los resguardos, el plan nacional de desarrollo 2010-2014, dispone que:

"Los recursos de la participación asignados a los resguardos indígenas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados, e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto-Ley 111 de 1996.

Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a las autoridades indígenas.

Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas, el Gobierno Nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto 28 de 2008."

Aunque a las entidades territoriales indígenas y resguardos no se les condiciona la ejecución de las participaciones, como ya se evidenció en la norma antes citada, la utilización de las participaciones sí debe ser objeto de controles, pues al tratarse de dinero público siempre deben tener este tipo de vigilancia, seguimiento y control, por más autonomía que se predique de la entidad territorial.

Así, este control se hará para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad, que en el caso indígena se debería revisar en conjunto con las autoridades indígenas, teniendo presente que la ejecución de las participaciones se hace conforme los usos, costumbres y la cultura de quienes integren el resguardo o la ETI (si se constituye). En este orden de ideas, "(a) los pueblos y comunidades indígenas no sólo se les concede dentro de sus territorios la misma autonomía administrativa, fiscal y financiera que también se concede a los departamentos, distritos y municipios, sino, además, una cierta autonomía en cuestiones políticas y jurídicas." (Semper, 2006)

La Corte Constitucional ha destacado reiteradas veces que sólo se habrá hecho justicia al artículo 7 de la CP una vez que se les conceda a las comunidades indígenas un máximo de autonomía. Sólo con un máximo de autonomía se puede asegurar la supervivencia cultural de las comunidades indígenas.[34] Sobre la base de esta reflexión, la Corte Constitucional desarrolló el principio de la maximización de la autonomía, frente al que se opone una limitación de injerencia como forma de proteger intereses superiores.[35]

Este principio de maximización de la autonomía, que se da en beneficio de los pueblos indígenas va más allá del orden jurídico nacional, quedando demostrado en el caso de la colisión de bienes e intereses entre diferentes derechos e intereses privados y generales, donde por ejemplo las consideraciones de orden procesal deben pasar a segundo plano frente a la noción de autonomía, teniendo en cuenta que el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía es de interés general de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Carta.

Siguiendo con el análisis de las Entidades Territoriales Indígenas y su reglamentación, es importante observar las consecuencias y viabilidad que tendría su regulación y puesta en marcha. Se debe pensar, que el gobierno nacional dentro de sus políticas de territorio, siempre guarda una serie de principios que han de seguir indistintamente

[34] SU-510 de 1998, T-349 de 1996, T-523 de 1997, T-266 de 1999.
[35] T-349 de 1996; T-523 de 1997; SU-383 de 2003

todas las entidades territoriales. Esto es evidente en un país como el nuestro, constituido como República unitaria, donde aunque le otorga un cierto grado de autonomía a sus entidades territoriales, siempre guarda el cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que la ley establezca, que hacen que esta autonomía no se entienda en términos absolutos.

Hay que reconocer que, por más que se reconozca el principio de la maximización de la autonomía de los pueblos indígenas, la ponderación de principios y derechos constitucionales y jurisprudenciales, debe hacerse para cada caso específico y este concretamente, referido al grado de autonomía que podría tener una ETI en relación con el gobierno central, se torna de complejo análisis por las innumerables variables a tener en cuenta.

Groso modo, podría decirse que la constitución de las ETIs puede llegar a desdibujar la visión cosmogónica del territorio que tienen los indígenas, en la medida en que una ETI traería consigo la institucionalización[36] de estos territorios, tal y como sucede con las otras entidades territoriales existentes, pues aunque se consulte previamente con los pueblos indígenas la norma reglamentaria para las ETIs, el punto de vista occidental y del gobierno central siempre quedará fijado en alguna medida, mayor o menor, dependiendo de las discusiones que se presenten y a los acuerdos a los que se lleguen para el articulado reglamentario.

Está claro que los indígenas tienen la posibilidad de acoger sus propias formas de gobierno, tienen su propia jurisdicción y otras manifestaciones de su autonomía siguiendo su cultura, tradición y cosmovisión, no es tan claro hasta qué punto el gobierno permita que una entidad territorial, siga teniendo estas prerrogativas tan amplias, como hasta ahora las tienen reconocidas, pues ya no sería un territorio delimitado al interior de un municipio o departamento que sigue las reglas generales nacionales y tiene un grado máximo de autonomía, sino que sería ya una entidad territorial indígena con una autonomía mayor frente a las demás entidades territoriales, pudiendo pensarse que esto rayaría con la independencia más que con la autonomía.

[36] "Esta institucionalización de la etnicidad se expresa tanto por la reforma del derecho nacional e internacional, como por un cambio de las políticas públicas sobre las cuales las informaciones quedan imprecisas y las discusiones erráticas. Como lo destaca Iturralde no cabe menospreciar la importancia de las reformas constitucionales en los campos político y económico. Pero los pueblos indígenas tienen ahora que hacer el aprendizaje de la "cosa pública", como lo admite el exsenador inga de Colombia, Gabriel Muyuy (1998: 46). Por una parte, ello implica un compromiso verdadero por parte del Estado para capacitar a los líderes y las comunidades, así como comporta el riesgo que las organizaciones caigan en la burocratización que caracteriza la administración colombiana y ecuatoriana. Por otra parte, este cambio llama a un cambio en la práctica organizativa, en particular en la socialización y el *lobbying* político para implementar las reformas legales que implican las reformas constitucionales del 1991 y 1998." (Fontaine, 2001)

Entonces, en un sentido más cercano a la realidad nacional, se reglamentarían las ETI de forma tal que su autonomía, estará siempre limitada por lineamientos generales a todas la entidades territoriales, como puede ser el tema de la tributación[37], que no acepta tratos preferenciales ni exenciones, dejando a un lado el principio de la maximización de la autonomía en algunos casos, para dejarlo al mismo nivel de las demás entidades territoriales, cuidando que en un país de desigualdades, como el nuestro, se generen más situaciones de desequilibrio entre la población, por más que aquí se trate de discriminación positiva.

Así, teniendo presente que la concepción de entidad territorial indígena, podría implicar *"armar regiones autónomas con partes del territorio de varios municipios y departamentos"* (Restrepo, 2004), también hay que pensar qué se esperaría de la reacción de estos municipios y departamentos, cuando se les informe que van a perder autonomía y capacidad de tributar, sobre ciertos espacios que de antaño eran de su territorio. Este sería más un tema de poder, que traería debates complejos al momento de su reglamentación y que debe tenerse presente, para saber ponderar correctamente los derechos de unos y otros, haciendo primar ante todo el interés general sobre el particular, sin permitir que las peleas por poder se interpongan en las soluciones.

Mientras todo esto se reglamenta, la principal entidad organizacional de las comunidades indígenas sigue siendo el resguardo, en el cual confluye el concepto de territorio, comunidad y derechos tal como se analizó en el numeral 3.6.2.

[37] Ver artículo 294 de la Constitución Política

CAPÍTULO 4. RECOMENDACIONES

Con base en los resultados de la consultoría, a continuación se formulan una serie de recomendaciones de política asociadas al Programa CATSNSM.

Ante todo es importante hacer énfasis que estas recomendaciones se limitan exclusivamente al trabajo asociado a los pueblos culturales. Estos no son planteamientos que se puedan hacer extensivos para otras actividades de los pueblos indígenas.

En el siguiente cuadro las recomendaciones se han clasificado en términos de Efectividad, Eficiencia económica e Implementación según los siguientes criterios:

- Efectividad
  - Baja: para recomendaciones que tienen impacto bajo o muy puntual en el desarrollo del Programa CATSNSM
  - Media para recomendaciones que tienen impacto medio en el desarrollo del Programa CATSNSM
  - Alta para recomendaciones que tienen impacto alto y estratégico en el desarrollo del Programa CATSNSM

- Eficiencia económica
  - Baja: Alta inversión prevista en relación con impactos esperados no muy grandes en el Programa CATSNSM
  - Media demanda recursos importantes pero que conllevan desarrollos importantes para el Programa
  - Alta implica bajo gasto para efectos importante o gasto alto con perspectivas de impactos muy grandes.

- Implementación
  - Baja aparte de implicar esfuerzos institucionales importantes requieren de decisiones de política en temas de fondo
  - Media demanda importantes esfuerzos de gestión y/o coordinación
  - Alta pueden darse en el marco institucional existente

Respecto al proceso de construcción de los Pueblos Culturales.

	Efectividad	**Eficiencia económica**	**Implementación**
R1: Continuar el DPS con el desarrollo de los 8 nuevos pueblos y mantener una estrategia de acompañamiento	Alta	Media	Media

de los 10 de la primera fase, hasta el momento en que se garantice su funcionamiento y sostenibilidad, donde el tema del mantenimiento de la infraestructura es especialmente relevante			
R2: Transferir gradualmente el liderazgo en este proceso del DPS al CTC con el propósito de ir consolidando las organizaciones indígenas	Alta	Alta	Media
R3: Propiciar que las comunidades indígenas sean interlocutores directos de los municipios y los departamentos, con el Gobierno Nacional como acompañante	Alta	Media	Baja
R4: Sistematizar y documentar la experiencia del Programa CATSNSM conjuntamente DPS y CTC, lo que implica a su vez un fortalecimiento de la gestión de información y las actividades de evaluación y seguimiento	Media	Media	Media
R5: Ubicar estratégicamente los nuevos pueblos culturales	Alta	Alta	Media
R6: Planear todos los aspectos logísticos antes de iniciar las obras de construcción	Media	Alta	Media
R7: Contar con mano de obra indígena en la construcción de los pueblos	Media	Media	Media
R8: Planear anticipadamente el acompañamiento a los proyectos productivos	Alta	Media	Media

Respecto a los resultados del Programa CATSNSM

	Efectividad	**Eficiencia económica**	**Implementación**
R1: Mantener y profundizar el enfoque diferencial, indispensable en todas las políticas de inclusión de los pueblos indígenas ya que tienen una cosmovisión diferente y se les ha reconocido la autonomía en sus territorios. En los distintos temas de la evaluación esto implica:	Alta	Alta	Bajo

R2. Continuar con la compra de tierras alrededor de los pueblos para lograr incrementar el número de familias instaladas en las partes medias y bajas, favoreciendo su acceso a vivienda con predio para el autosostenimiento. Esta es una recomendación que tiene impacto en la gran mayoría de las variables en que se propone impactos el Programa CATSNSM	Alta	Media	Baja
R3. En educación			
• **R3.1** Lograr la participación de las Secretarías Departamentales de Educación desde la etapa de planeación de los pueblos culturales.	Alto	Alto	Medio
• **R3.2** Crear internados propios para la educación secundaria en los pueblos culturales donde se considere pertinente	Medio	Medio	Medio
• **R3.3** Fortalecer a los rectores indígenas en los ámbitos de administración y gerencia.	Alto	Medio	Medio
• **R3.4** Lograr mayor sostenibilidad tanto en la contratación de maestros como en la destinación de recursos para mantenimiento de la infraestructura por medio de convenios interadministrativos entre las autoridades indígenas y las secretarías de educación	Medio	Medio	Medio
R4 En salud			
• **R4.1** Revisar el enfoque diferencial en temas como contenidos y financiación de los planes de salud	Alta	Alto	Alto
• **R4.2** Orientar recursos de las IPS indígenas hacia donde se tengan las necesidades de salud más sentidas como pueden ser los colegios con internados	Media	Alta	Media
R5 En seguridad alimentaria			
• **R5.1** Hacer seguimiento a los avances de nutrición infantil por parte de las IPS Indígenas.	Alta	Alta	Media

• **R5.2** Profundizar el enfoque diferencial con las entidades encargadas (SENA, ICBF y ReSA)	Alta	Media	Alta
R6 Articular el Programa CATSNSM dentro de los planes de desarrollo departamentales y municipales de manera integral y hacer seguimiento al cumplimiento de las acciones y la reserva presupuestal año por año	Alta	Alta	Baja

Respecto a los procesos de ampliación de los resguardos

	Efectividad	**Eficiencia económica**	**Implementación**
R1 Incoder no ha desempeñado adecuadamente sus funciones. Se recomienda que el Incoder se refuerce, institucional y presupuestalmente, con la estructuración de un plan donde se responda a los desarrollos de los pueblos culturales. Esto debe llevar a la alineación de objetivos y planes de acción entre la dirección nacional y las direcciones regionales	Alto	Medio	Bajo
R2 Se recomienda avanzar en convenios y acciones conjuntas como el que se viene desarrollando entre las autoridades indígenas, el Incoder y una organización internacional ACDI-VOCA, con el fin de aunar esfuerzos y lograr la ampliación y el saneamiento de los resguardos.	Alto	Alto	Alto
R3: Las compras de tierras que se realicen dentro del Programa CATSNSM deben contemplar recursos para los estudios previstos en los procesos de creación y/ ampliación de resguardos	Alto	Medio	Medio
R4 En la perspectiva de una ampliación significativa de los resguardos en las SNSM, el Incoder debe contemplar planes de atención a los campesinos en la región, de forma tal que se de una atención a toda la población de la zona.	Bajo	Medio	Bajo
R5 Hacer seguimiento a la reducción de la presión antrópica de las partes altas de la SNSM y a la equitativa distribución de la tierra entre los miembros de las comunidades indígenas	Alto	Alto	Bajo

R6 Dado que la discontinuidad no es una limitante para incluir territorios en las ampliaciones de los resguardos ya existentes, es recomendable que periódicamente, conforme se hagan ampliaciones de los resguardos, los pueblos que se vayan constituyendo sean incluidos en las mismas.	Medio	Alta	Medio
R7 Dada la escasez de recursos con los que cuenta el INCODER para desarrollar los estudios socioeconómicos para la ampliación y saneamiento de los resguardos, se recomienda modificar el artículo 4 del Decreto 2164 de 1995, en el cual se le asigna al INCODER la realización del estudio, y permitir que lo hagan otras entidades bajo unos lineamientos estrictos desarrollados por dicha entidad.	Alta	Alta	Bajo
R8 Generar una reglamentación clara en cuanto a la Función Ecológica de la Propiedad, y al igual con el estudio socioeconómico, y permitir que lo hagan terceras personas bajo unos reglamentos claros y verificación por parte del ministerio de Medio Ambiente	Media	Alta	Media

Respecto al análisis jurídicos de las ETI

	Efectividad	**Eficiencia económica**	**Implementación**
R1: Tal como está previsto en las leyes actuales se debe avanzar en la reglamentación que regule las Entidades Territoriales Indígenas. Sin una ley de esta naturaleza siempre subsistirán vacíos jurídicos e institucionales que implicarán problemas en el desarrollo de programas como el CATSNSM.	Alta	Alta	Baja
R2: Mientras se expide esta ley, se recomienda:			
• **R2.1** Consolidar el papel de las autoridades de las comunidades indígenas en la orientación de los servicios públicos que se prestan en los territorios indígenas vía el desarrollo de convenios interadministrativos con las autoridades indígenas.	Alta	Media	Media

• **R2.2** Proponer al Gobierno nacional la expedición de una norma que con fundamento en el marco constitucional, jurisprudencial e internacional sobre pueblos indígenas, permita regular el tema de los resguardos y la territorialidad indígena en Colombia desde el respeto a la diversidad cultural y la autonomía de estos pueblos	Alta	Alta	Baja

Otros aspectos encontrados en la evaluación

	Efectividad	**Eficiencia económica**	**Implementación**
R1: En la recuperación de la seguridad del territorio, las Fuerzas Militares jugaron un papel muy importante en el marco de la Política de Consolidación. En eventos de presencia de Grupos Armados Ilegales en la región, la presencia de las FF MM debe mantenerse particularmente en términos de asegurar la región, propiciando el diálogo sobre los temas de seguridad entre las comunidades indígenas y las FF MM sobre la base de dos principios que deben garantizarse: a) la posibilidad de ingreso de las FF MM a todo el territorio nacional, y b) el respecto a la cultura y tradiciones de los pueblos indígenas	Media	Media	Baja
R2: Los megaproyectos son la dinámica que más puede ir en contravía del proceso de los pueblos culturales. Se recomienda hacer una reglamentación clara de la consulta previa	Alta	Bajo	Baja
R3: Con el Programa del CATSNSM se ha desarrollado un esquema innovador de interrelación entre las autoridades indígenas y las autoridades nacionales, que ha demostrado ser eficaz para abordar problemas tradicionalmente recurrentes. En este contexto se recomienda:			
• **R3.1:** Acompañar las iniciativas operativas que se vayan validando con desarrollos institucionales y jurídicos que consoliden los procesos	Alta	Alta	Bajo

• **R3.2** Expandir a otras zonas con población indígena esquemas similares de interrelación, no los pueblos culturales como modelo, ni los modelos de desarrollo, los cuales deben definirse de acuerdo con los planes de vida en cada caso.	Alta	Alta	Media
• **R3.3** En caso tal, pensar en el paso de un programa a una política general, la cual sería conveniente avalar políticamente a través de un documento CONPES	Alta	Alta	Media

REVISIÓN DOCUMENTAL Y BIBLIOGRAFICA

Acción Social. Acta reunión obras pueblo indígena de Ashintikua. *Acta de reunión proyectos del pueblo indígena de Achintikwa financiadas en el Convenio No. 24 de 2010 suscrito entre la Fundación Mario Santo Domingo y Acción Social.* Achintikwa, 2010. Impreso.

Acción Social. Acuerdo de Entendimiento. *Acuerdo de entendimiento: Para fortalecer el cordón ambiental y tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta, en su fase de conservación ambiental, mediante el Programa Guarda Bosques Corazón del Mundo, en el Departamento de la Guarjira*. Santa Marta, 2009. Impreso.

Acción Social. Acto 03. Pueblos culturales Dumingueka, Saywiaka, Kankawarwa, Cherwa. *Taller Interiorización Cordón Ambiental y Tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Gunmaku, 2007. Impreso.

Acción Social. Pueblos culturales Dumingueka, Seywiaka, Burimake, Kankawarwa, Villa Germania y Cherwa
Acuerdo de entendimiento: Para hermanar esfuerzos que permitan de manera concertada, eficaz y rápida, la conformación del cordón ambiental y tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta. Gunmaku, 2007. Impreso.

Asamblea Departamental del Cesar (2008): Plan de Desarrollo Sostenible Para el Departamento del Cesar 2008-2011, "Cesar al alcance de todos".

Asamblea Departamental del Cesar (2012): Plan de Desarrollo para el Departamento del Cesar 2012-2015, "Prosperidad a Salvo".

Asamblea Departamental (2012): Plan de Desarrollo 2012-2015; Estrategias e Inversiones, "Construyendo Respeto por el Magdalena".

Autoridades Tradicionales de las Comunidades – Los Arhuacos. Pueblo cultural Kunkawarwa*. Concertación Kankawarwa: Acta de reunión*. Kunkawarwa, 2008. Impreso.

Balaguera, Luis. Plan de Manejo Básico 2005-2009. *Plan de manejo Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta.* Bogotá, 2005. Impreso.

Cifras & Conceptos S.A. Estudio de caso de la Sierra Nevada de Santa Marta. *Evaluación de operaciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y del Ministerio del Interior y de Justicia para atender demandas de tierra de la población indígena.* Bogotá, 2011. Impreso.

Comisión de Observación. *Informe de la Comisión de Observación de la crisis*

humanitaria en la Sierra Nevada de Santa Marta. 2003. Impreso.

Concejo Municipal (2008): Plan de Desarrollo Municipal de Dibulla "Por amor a mi tierra" para el periodo 2008-2011.

Concejo Municipal (2008): Plan de Desarrollo Municipal, Municipio de Fundación "Desarrollo y Progreso para Fundación" 2008-2011.

Confederación Indígena Tayrona. Primer Informe. *Convenio interadministrativo No. 0096A/10 suscrito entre la agencia presidencial para la Acción Social, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE y el Resguardo Arhuaco de la Sierra y el Convenio Colectivo N0. 050/10 suscrito entre Acción Social – FIP y el Resguardo Arhauco de la Sierra.* Valledupar, 2010. Impreso.

Consejo Territorial de Cabildos de la SNSM. *Visión ancestral indígena para el ordenamiento territorial de la Sierra Nevada.* Valledupar, 2006. Impreso.

Consejo Territorial de Planeación (2012): Valledupar Plan de Desarrollo 2012-2015 "Hacia la Transformación de Valledupar".

Consejo Territorial de Planeación, Santa Marta (2008): Plan de Desarrollo Distrital 2008-2011, "La prosperidad colectiva de cuidad".

Consejo Territorial de Planeación, Santa Marta (2012): Plan de Desarrollo económico social y de obras publicas 2012-2015, "Santa Marta, Equidad para Todos – primero los niños y las niñas".

Convenio interadministrativo entre la Corporación Autónoma Regional de la Guajira, la Agencia Presidencial para Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social – y la Organización Gonawindua Tayrona (OGT). 2009. Impreso.

Convenio interadministrativo no. 25 de 2011 celebrado entre la agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Fondo de Inversión par la Paz – Acción Social – FIP y el Departamento del Cesar y el Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada. Bogotá, 2011. Impreso.

Corte Constitucional Colombiana. *Auto 004 de 2009 referente a la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.* Bogotá, 2009. Impreso.

Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de la Guajira (2012): Plan de Desarrollo de la Guajira 2012-2015, "La Guajira Primero".

Departamento de la Guarija (2008): Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011, "Seriedad y Compromiso".

Departamento de La Guarjira. *Acuerdo de Entendimiento: para hermanar esfuerzos que permitan de manera concertada eficaz y rápida, la conformación del cordón ambiental y tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta.* Dibulla, 2007. Impreso.

Departamento Vereda. *Taller Interiorización Cordón Ambiental y Tradicional de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Dibulla, 2007. Impreso.

Fundación Pro-Sierra Nevada. *XXIII Asamblea General Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta*. 2009. Impreso.

Fundación Pro-Sierra Nevada. *Asamblea General XXIV Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta*. 2010. Impreso.

Fundación Pro-Sierra Nevada*. Asamblea General XXV Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta*. 2011. Impreso.

Garavito, César Rodríguez. Programa de Justicia Global y Derechos Humanos Universidad de los Andes. *Pueblos indígenas y desplazamiento forzado. Evaluación del cumplimiento del gobierno colombiano del auto 004 de la Corte Constitucional colombiana*. Bogotá: Universidad de Colombia, 2010. Impreso.

Gobernación del Magdalena. *Acta de concertación definición de lugares y el nombre de los 7 pueblos*. Gunmaku, 2007. Impreso.

Gonawindua Ette Ennaka I.P.S. Pueblo cultural Dumingueka. *Concertación Dumingueka: Resolución No. 0041 del 17 de marzo del 2007*. Santa Marta, 2007. Impreso.

Gonawindua Ette Ennaka I.P.S. Indígena. *Ley de Se Seyn Zare Shenbuta. Salud indígena en la Sierra Nevada de Santa Marta*, 2009.Impreso.

La Confederación Indígena Tayrona, et al. *Pueblos Indígenas frente a la impunidad de Uribe Velez.* Simonorwa, Colombia, 2006. Impreso.

Mayr, Juan. *Hacia una visión compleja del Patrimonio de la Humanidad.* 2008. Impreso.

Ministerio del Medio Ambiente. *Resolución 621 de 2002.* Bogotá, 2002. Impreso.

Ministerio del Medio Ambiente. *Decreto 1593 de 1997.* Bogotá, 1997. Impreso.

Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Investigación y desarrollo Pedagógico et al*. Evaluación de la calidad de la educación indígena en Colombia. Etnia Iku. Bogotá, 1996.* Impreso.

Municipio de Valledupar. Pueblo cultural SeyKun. *Acta de concertación municipio de Valledupar: Acuerdo de entendimiento entre la agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Municipio de Valledupar y la Confederación Indígena Tayrona y la Organización Indígena Kankuama*. Valledupar, 2007. Impreso.

Municipio de Riohacha (2008): Plan de Desarrollo 2008-2011, "Una Nueva Riohacha".

Municipio de Riohacha (2012): Plan de Desarrollo Municipio de Riohacha 2012-2015.

Oficina Asesora de Planeación (2008): Magdalena Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011; Diagnóstico.

Organización Gonawindua Tayrona. *Acta de Reunión*. Dumingueka, 2007. Impreso.

Organización Gonawindua Tayrona, et al. Consejo territorial de cabildos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta. *Posición indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta frente a los proyectos multipropósitos Puerto Brisa en Dibulla, represas en besotes y ranchería: Afectan a nuestras culturas.* Oloron, 2010. Impreso.

Organización Indígena Gonawindua Tayrona. Informe final del Convenio 0041 de 2009 entre Acción Social – CORPOGUAJIRA – Gobernación del Departamento de la Guarjira y OGT. *Convenio interadministrativo entre la corporación autónoma regional de la Guajira, la Agencia Presidencial para l Acción Social y la Cooperación Internacional, Gobernación del Departamento de la Guajira y Organización Gonawindua Tayrona (OGT).* Santa Marta, 2010. Impreso.

Organización Wiwa Yugumaiun Bunkuanarrua Tayrona. *A seis años de las Medidas Cautelares del pueblo Wiwa. Un largo camino de frustraciones, desencuentros y omisiones en las respuestas del Estado colombiano*. Valledupar, 2011. Impreso.

Organización Wiwa Yugumaiun Bunkwanarrwa Tayrona, et al.

Declaración conjunta de las cuatro organizaciones organizaciones indígenas de la Sierra Nevada para la interlocución con el estado y la sociedad nacional. Valledupar, 1999. Impreso.

Posada, Carlos Costa. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Informe de Gestión.* Bogotá, 2010. Impreso.

Pueblo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta. *Comunicado del pueblo Arhuaco asesinato Mamo Mariano Suarez.* 2004. Impreso.

Resguardo Arhuaco de la Sierra. Pueblo cultural Umuriwa. *Concertación Umuriwa*. Valledupar, 2007. Impreso.

Resguardo Indígena Kankuamo. *Concertación Río Seco: Notificación sitio escogido para construcción de un pueblo; proyecto cordón ambiental y tradicional de la Sierra Nevada*. Valledupar, 2008. Impreso.

Resguardo Indígena Kogui Malayo Arhauco, Organización Gonawindua Tayrona. *Convenio No. 018 entre Corporación Autónoma Regional de la Guarjira, Gobernación de la Guajira y Organización Indígena Gonawindua Tayrona*. 2011. Impreso.

Toro, Beatriz Londoño, et al. *Función ecológica de la propiedad en los resguardos indígenas de Colombia.* Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004. Impreso.

Villafaña, Ponencia de Danilo. *Ordenamiento territorial ancestral.* Santa Marta, 2005. Impreso.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Informe Final de Seykun
Anexo 2. Informe Final de Kankawarwa
Anexo 3. Informe Final de Dumingueka
Anexo 4. Informe Final Makugueka
Anexo 5. Informe Final de Ashintukua
Anexo 6. Mapas de Cartografía Social en Ashintukua, Dumingueka, Kankawarwa, Makugueka y Seykun
Anexo 7. Informe de caracterización de los cinco pueblos culturales donde no se realizó la etnografía Gunmaku, Kantinurwa, Mulkuankungui, Sewiaka, Umuriwa
Anexo 8. Registro Fotográfico de los cinco pueblos culturales estudiados
Anexo 9. Contraste entre el proceso de construcción de pueblos de DPS y el efectivamente evidenciado
Anexo 10. Lista de predios adquiridos

Anexo 11. Análisis de la encuesta realizada a familias en los pueblos culturales. Fichas de cada pueblo.