Hacia un CONPES amazónico

Construyendo una política pública integral para
los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana

Volumen I

Hacia un CONPES amazónico

Construyendo una política pública integral para los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana

Libertad y Orden
Ministerio del Interior y de Justicia
República de Colombia

ANH
AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS

FONADE
FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO

iac
Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE AMAZONIA

Leticia - Amazonas - Colombia

2012

Hacia un CONPES INDÍGENA amazónico. Construyendo una política pública integral para los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana. Volumen I. Universidad Nacional de Colombia Sede Amazonia

© Ministerio del Interior y de Justicia. República de Colombia
© Universidad Nacional de Colombia Sede Amazonia
© Instituto Amazónico de Investigaciones Imani
© Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC

Primera edición
Leticia - Amazonas - Colombia.
2012.
ISBN: 978-958-761-302-5

Prohibida la reproducción total o parcial sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Universidad Nacional de Colombia Sede Amazonia
Instituto Amazónico de Investigaciones Imani
kilómetro 2 Vía Tarapacá - tel.57-8-592-7996 Leticia, Amazonas, Colombia
www.imani.unal.edu.co

Coordinación Editorial
Carlos Gilberto Zarate Botía

Corrección de estilo
Carlos Suarez

Diseño y diagramación
María del Pilar Maldonado Currea.

CATALOGACIÓN EN LA PUBLICACIÓN UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Hacia un CONPES INDÍGENA amazónico: construyendo una política pública integral para los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana. Volumen I / coordinación editorial Carlos Gilberto Zárate Botía. – Leticia, Amazonas, Colombia: Ministerio del Interior y de Justicia. Universidad Nacional de Colombia Sede Amazonia. Instituto Amazónico de Investigaciones – Imani. Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC, 2012.

325 p., il. map.
Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-761-302-5

- Política pública - Amazonas (Región) (Colombia) 2. Comunidades indígenas - Amazonas (Región) (Colombia) - Aspectos sociales 3. Indígenas del Amazonas – Colombia – Situación legal

I. Zárate Botía, Carlos Gilberto, 1957-, ed. II. Tít.

CDD-21 305.898617 /E771 / 2012

ÍNDICE GENERAL

Volumen I

PRESENTACIÓN 1

Primera parte
PROPUESTA DE DOCUMENTO CONPES 15
Segunda parte
MEMORIAS DE LOS TALLERES DEPARTAMENTALES 123
Tercera parte
ACTAS DE LOS TALLERES DEPARTAMENTALES 269
Cuarta parte
METODOLOGÍA DE LOS TALLERES DEPARTAMENTALES 303

Volumen II

PRESENTACIÓN 1

Primera parte
LÍNEAS BASE SITUACIONALES 15
Segunda parte
CONSULTORÍAS ESPECIALIZADAS 355

PRESENTACIÓN

En el mes de septiembre del año 2010 recibimos una llamada telefónica de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia en la que, sin mayores preámbulos, se nos propuso la posibilidad de que la Sede Amazonia de la Universidad Nacional ejecutara para ese Ministerio, con recursos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y con la gestión administrativa del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), una labor de investigación y consulta a los pueblos indígenas de la Amazonia para la formulación de una propuesta de documento CONPES, como paso necesario para la definición de una Política Pública Integral de Estado para los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana.

La contraparte social y organizativa del ejercicio estaría en cabeza de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), cuya tarea central, además de respaldar políticamente el trabajo de los profesores y expertos de la Universidad, sería la de convocar a las organizaciones departamentales y zonales indígenas para la realización de encuentros en cada uno de los seis departamentos amazónicos en los que se definirían las agendas y propuestas centrales, regionalizadas, del documento CONPES por elaborar.

No fue fácil para la Sede Amazonia aceptar la invitación del Ministerio del Interior por la magnitud del desafío, la complejidad de sus propósitos, las prioridades no siempre coincidentes de las sociedades indígenas, la inmensidad territorial de la Amazonia colombiana, la dispersión en su territorio de los pueblos indígenas, de sus resguardos, de aquellos sin resguardos y de muchos indígenas y sus familias que viven en los principales asentamientos urbanos de la región y en las grandes capitales colombianas. No obstante, aceptamos el desafío conscientes de los riesgos que íbamos a correr de cara a una experiencia de investigación y análisis de alta elaboración social y política, con la cual no estábamos muy familiarizados en nuestro cotidiano ejercicio de la investigación y la docencia, pero frente a la cual se nos abría la irrepetible oportunidad de contribuir a la materialización de un instrumento de política pública como es un Documento CONPES a cuya formulación se

había comprometido el gobierno del presidente Uribe con los pueblos indígenas amazónicos desde el año 2003; compromiso derivado de sus luchas y de la empecinada gestión de sus organizaciones regionales y locales.

Largas jornadas de discusión comprometieron la atención de los profesores y estudiantes de posgrado de la Sede Amazonia comprometidos con el proyecto, de expertos externos en los más diversos ámbitos del conocimiento amazónico vinculados a la iniciativa, de los funcionarios del Ministerio del Interior, de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y de los dirigentes de la OPIAC. El resultado final fue un documento que recogió la Tabla de Contenido del Documento CONPES, apoyada en la metodología que para tal propósito tiene definida el Departamento Nacional de Planeación. Con este primer gran acuerdo, se conformaron tres equipos interdisciplinarios de trabajo: uno con sede en Mocoa para los departamentos de Putumayo y Caquetá; otro con sede en San José del Guaviare para los departamentos de Guaviare, Guainía y Vaupés; y un equipo central y de gestión general en Leticia para el departamento de Amazonas y las áreas surorientales de los departamentos de Caquetá y Putumayo. En Bogotá operó una unidad coordinadora encargada de los aspectos organizativos y las relaciones interinstitucionales.

El fundamento de todo el trabajo con las organizaciones reconocidas de los pueblos indígenas de la región amazónica fue un proceso de gestión departamental de consulta amplia, participativa e informada con autoridades, representantes y voceros de las comunidades indígenas para la formulación de una propuesta de Política Pública Integral de Estado para los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana. Este ejercicio incluyó:

La ambientación del marco internacional de los acuerdos sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales pertinentes con los objetivos del trabajo propuesto; las recomendaciones de los relatores especiales para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas y la legislación colombiana sobre los derechos territoriales, culturales y económicos de esos pueblos.

La consolidación y socialización de un diagnóstico actualizado de la situación política, territorial y socioeconómica de los pueblos indígenas amazónicos que sustentase el proceso de consulta y la construcción de los lineamientos de la política.

La recolección y sistematización de las recomendaciones derivadas de cada uno de los talleres departamentales, que entrarían a conformar el cuerpo de los cinco ejes estratégicos para la formulación de la política: territorialidad indígena, cultura e identidad, bienestar indígena amazónico, medio ambiente, actividades económicas y prácticas productivas, autonomía, gobierno propio y derechos constitucionales.

El diseño de una propuesta de articulación entre las políticas públicas para los pueblos indígenas y las instancias político-administrativas de la planeación y el desarrollo y de la asignación y ejecución presupuestal del orden nacional, regional y local.

La construcción con las comunidades indígenas de una estrategia de concertación de la propuesta de política para los pueblos ancestrales de la Amazonia con los sectores institucionales representados en el Consejo de Política Económica y Social (CONPES).

El trabajo que hoy publicamos con recursos del Instituto Amazónico de Investigaciones (IMANI) de la Sede Amazonia y con el consentimiento de las entidades patrocinadoras del Proyecto: Ministerio del Interior y la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) dejó para las instituciones y personas comprometidas en su desarrollo lecciones y experiencias que valen la pena consignar en estas páginas:

La acumulación de conocimiento y su creación permanente son la fuente prima para el desarrollo de un ejercicio como el avanzado.

Los referentes políticos, de acuerdos internacionales, de normatividad y de fuero indígena y ambiental del orden interno son abigarrados y poderosos como el principio de la consulta previa, libre e informada.

La cooperación abierta entre la academia, el estado y la sociedad rinde frutos de alta calidad y pertinencia.

Trabajos como el realizado permitieron a la Sede Amazonia y a su comunidad académica dar el gran salto adelante para articular los esfuerzos de la investigación disciplinaria hacia los conceptos ya conocidos de la investigación y la acción participativa con enfoque transdisciplinario con los resultados que hoy sometemos al examen de los lectores de estas memorias.

En un trabajo con muy poco tiempo y menos recursos para su ejecución, se logró la formulación de una propuesta de Documento CONPES que se ha erigido como un referente de consulta y examen por parte de entidades públicas y privadas y carta de navegación de las organizaciones de los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana en su permanente función de gestión y concertación por sus derechos territoriales y culturales frente al Estado y a la sociedad.

Los créditos y los méritos de este trabajo comprometen a instituciones y personas que creyeron que la Sede Amazonia de la Universidad Nacional de Colombia podía enfrentar el reto planteado por la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia con el respaldo de la OPIAC.

El señor Rector de la Universidad Nacional de Colombia, profesor Moisés Wasserman y a su representante en el Consejo de la Sede Amazonia,

profesora Beatriz Sánchez, quienes han apoyado sin limitaciones la gestión académica y de investigación de la Sede.

En el Ministerio del Interior y de Justicia el doctor Pedro Posada, Supervisor del Convenio, Director de Asuntos Indígenas, Minorías y ROM y la doctora Adelaida Cano Schütz**,** Supervisora Delegada del proyecto y alma y temple del proceso. En la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- el doctor Boris Navarro, Supervisor del Convenio y el doctor Juan Carlos Betancourt, Supervisor del Proceso del Convenio**.** En el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE- el doctor Freddy Guerrero, Gerente del Convenio y el doctor Jairo Alberto Morales asesor operativo y financiero. En la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana –OPIAC- Henry Cabria Medina, Director y Jorge Furagaro de la Secretaría Técnica Indígena y de la Mesa Regional Amazónica

En esta presentación es indispensable hacer un alto reconocimiento al equipo profesional y técnico de la Sede Amazonia y a los profesionales que se vincularon para el desarrollo de este trabajo:

EQUIPO TÉCNICO CENTRAL

Al profesor Carlos Zárate Botía, profesor asociado y director del Instituto Amazónico de Investigaciones (IMANI) de la Sede Amazonia quien tuvo bajo su responsabilidad la redacción del documento central del CONPES y fue animador incansable de este trabajo. A Aura María Puyana Mutis, coordinadora general con un reconocimiento especial por su compromiso y dedicación y por sus inestimables aportes a la organización y realización de los talleres departamentales, y a su asistente Sandra Liliana Mejía Alfonso; al entrañable amigo y antropólogo Marco Alejandro Tobón Ocampo, investigador; a Jorge Restrepo González, investigador; a Ivonne Marcel Castaño, investigadora social.

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

María del Rosario Ortiz, jefe Unidad Administrativa.
Matilde Cabrera Vargas, Asistente Administrativa.

EQUIPOS TÉCNICOS SUBREGIONALES

Leticia
Paulo Andrés Estrada Asito, investigador indígena.
José Soria Java, investigador indígena.
Blanca Yagüe, estudiante auxiliar.
Andrés León, estudiante auxiliar

Guaviare – Vaupés
Julio Roberto del Cairo Pinto, coordinador.
Héctor Solano Hernández, investigador indígena

Putumayo – Caquetá
FUNDACIÓN ECOTONO, coordinación.
Doris María Mutubajoy Lucero, investigadora indígena.
Jorge Herrera, investigador indígena.
Cindy Dayán González Garzón, investigadora indígena.

Consultores Especializados
Francois Correa, profesor Universidad Nacional de Colombia.
Roberto Pineda Camacho, profesor Universidad Nacional de Colombia.
Roberto Franco García, consultor.
Juan Álvaro Echeverri, profesor Universidad Nacional de Colombia Sede Amazonia.
Lina María Hurtado, consultora ordenamiento territorial.
Sonia Uruburu, consultora, antropóloga.

Fernando Franco
Director Sede Amazonia, Universidad Nacional de Colombia
Leticia, mayo 2012

PRIMERA PARTE

PROPUESTA DE DOCUMENTO CONPES

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 21

ANTECEDENTES 23

MARCO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 23
- De la ciudadanía civil y política (1948–1979) 24
- De la ciudadanía social (1966–1988) 26
- De la ciudadanía étnica (1989–2007) 28

RECOMENDACIONES DE LOS RELATORES ESPECIALES PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS 31
- Informe del relator especial Rodolfo Stavenhagen 31
- Informe del relator especial James Anaya 33

MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA 34
- La Constitución Política de 1991: Colombia, una nación pluriétnica y multicultural en construcción 34
- Derechos constitucionales fundamentales y derechos colectivos de los pueblos indígenas 35

POLÍTICA DE GOBIERNO ENTRE 2010 Y 2014 PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA REGIÓN AMAZÓNICA 36
- Discurso sobre lineamientos de política indígena, en el Congreso Nacional Embera. 36

• Plan Nacional de Desarrollo: "Prosperidad Democrática para Todos 2010–2014" 37
• Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas 39
• Estrategia Nacional para la Conservación y la Sostenibilidad Cultural, Ambiental y Económica de la Amazonia Colombiana 40

ANTECEDENTES INMEDIATOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE ESTADO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS 41

ENFOQUE CONCEPTUAL 45

LA HUMANIDAD AMAZÓNICA 45

CONCEPTOS ENDÓGENOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA CONCERTADA 46
• Territorialidad indígena 47
• Cultura e identidad 47
• Bienestar indígena amazónico 48
• Medio ambiente, actividades económicas y sistemas productivos 48
• Autonomía, gobierno propio y derechos constitucionales 49

CONTEXTO: PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONIA COLOMBIANA 51

SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN INDÍGENA DE LA AMAZONIA COLOMBIANA 51
• Debilidad demográfica de la población indígena 51
• Alta diversidad lingüística y cultural 52
• Resguardos indígenas y organización del territorio en la Amazonia colombiana 53
• Indígenas urbanos 56
• Pueblos de tradición nómada, indígenas en las fronteras y pueblos en aislamiento "voluntario" 56

DIAGNÓSTICO 59

EL PROBLEMA GENERAL 59

LOS EJES TEMÁTICOS Y SUS PROBLEMAS 59
• Eje 1: Territorialidad indígena 60
• Eje 2: Cultura e identidad 68
• Eje 3: Bienestar indígena amazónico 73
• Eje 4: Medio ambiente, actividades económicas y prácticas productivas 76
• Eje 5: Autonomía, gobierno propio y derechos constitucionales 80

PLAN DE ACCIÓN 85

PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA 85

OBJETIVO CENTRAL 87
Objetivos de largo plazo 87

OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN POR EJES TEMÁTICOS 87
• Eje 1: Territorialidad indígena 87
• Eje 2: Cultura e identidad 89
• Eje 3: Bienestar indígena amazónico 90
• Eje 4: Medio ambiente, actividades económicas y prácticas productivas 91
• Eje 5: Autonomía, gobierno propio y derechos constitucionales 93

PROPUESTA DE ARTICULACIÓN CON PLANES DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO 101

NORMAS E INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN 101

RECURSOS DE ARTICULACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 104

PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DEL CONPES INDÍGENA AMAZÓNICO 105
• Parámetros de articulación 105
• Niveles de articulación del CONPES Indígena Amazónico 105
• Fases de articulación 107

ESTRATEGIA DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN DEL DOCUMENTO PROYECTO CONPES 109

LA MESA REGIONAL AMAZÓNICA 109

PROPUESTA DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN 110

OTRAS INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN 112

BIBLIOGRAFÍA 115

ANEXOS 117

INDICE DE ANEXOS, CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

ANEXOS

ANEXO 1
Sentencias de la Corte Constitucional 117
ANEXO 2
Pueblos indígenas de la Amazonia colombiana 118
ANEXO 3
Pueblos indígenas amazónicos en riesgo de extinción 119
ANEXO 4
Corregimientos departamentales y municipios en Amazonas, Vaupés y Guainía 120
ANEXO 5
Parques nacionales naturales superpuestos con territorios indígenas en la Amazonia colombiana 120
ANEXO 6
Tasas de alfabetismo de la población indígena por grupos de edad y sexo, según departamento (2005) 121
ANEXO 7
Indígenas que hablan la lengua de su pueblo en los departamentos amazónicos 121
ANEXO 8
Población indígena amazónica afiliada al régimen subsidiado por departamento y área (2008) 121
ANEXO 9
Indicadores de educación en la Amazonia colombiana 121
ANEXO 10
Necesidades básicas insatisfechas (NBI) por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a 31 de diciembre de 2008 122
ANEXO 11
Asignación sistema general de participaciones resguardos indígenas amazónicos 2006–2010 en pesos corrientes, por departamento 122

CUADROS

CUADRO 1
Primera Etapa. Ciudadanía Civil y Política 25
CUADRO 2
Segunda Etapa. Ciudadanía Social 27
CUADRO 3
Tercera Etapa. Ciudadanía Étnica 30
CUADRO 4
Matriz de problemas, objetivos específicos y líneas de acción por eje 94
CUADRO 5
Espacios de diálogo, concertación y representación de los pueblos indígenas con las instituciones del Estado 113

TABLAS

TABLA 1
Población indígena de los departamentos de la Amazonia colombiana 51
TABLA 2
Pueblos indígenas amazónicos cubiertos por Planes de Salvaguarda 53
TABLA 3
Resguardos constituidos en la Amazonia colombiana 54
TABLA 4
Población indígena desplazada entre 1998 y enero de 2011 en los departamentos amazónicos colombianos 65
TABLA 5
Indicadores de salud y bienestar por departamento en la Amazonia colombiana 75

MAPAS

MAPA 1
Corregimientos departamentales municipios y resguardos indígenas de la Amazonia colombiana 54
MAPA 2
Resguardos indígenas en la Amazonia colombiana 55
MAPA 3
Territorios indígenas, áreas protegidas y reserva forestal en la Amazonia colombiana 63
MAPA 4
Pueblos indígenas en riesgo de extinción y zonas de explotación minera en la Amazonia Colombiana 67

GRÁFICOS

GRÁFICO 1
Asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas 103
GRÁFICO 2
Niveles de articulación. CONPES indígena – Planes de desarrollo – Planes de vida 106
GRÁFICO 3
Fases de articulación CONPES – Planes de desarrollo territorial 107
GRÁFICO 4
Fase I: Validación y ajuste hacia arriba. 111
GRÁFICO 5
Fase II. Validación, consulta y concertación hacia abajo. Fase III. Retroalimentación hacia arriba 112

INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene la propuesta de formulación de un documento CONPES de política pública dirigido a la atención integral de la población indígena de la Amazonia colombiana por parte del Estado colombiano, como respuesta a los graves problemas económicos, sociales, políticos y culturales que la han venido afectando, y también como resultado de un proceso de consulta y concertación directa con miembros y representantes de esa población, a través de sus organizaciones de base y autoridades tradicionales y con los actores institucionales estatales que pueden incidir en la transformación y solución de esas problemáticas.

Presenta de manera organizada los antecedentes, las causas y consecuencias de los principales problemas, las estrategias y las acciones necesarias orientadas a la solución de las dificultades y conflictos que apremian a la población indígena de la región amazónica. Es importante advertir que un documento como éste, por sí mismo, no es suficiente para la resolución de la problemática que lo originó y requiere de varios elementos para su materialización. Como se sabe, la implementación de una política CONPES también requiere de la voluntad política, la disposición y el compromiso institucional, así como la destinación de los medios financieros y administrativos necesarios, pero sobre todo, convoca a quienes actúan en nombre y representación de las mismas poblaciones indígenas como destinatarias finales, a asumir su responsabilidad en la aprobación, defensa e implementación de las acciones, recomendaciones e indicaciones aquí presentadas.

El documento ha sido estructurado y organizado con apoyo de personal técnico y académico que conoce extensa y profundamente la realidad regional y la condiciones de la población indígena amazónica y cuya participación en el proceso se refiere al acompañamiento para la realización del trabajo de consulta y diagnóstico con las poblaciones indígenas amazónicas, a través de seis talleres departamentales convocados y organizados por la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) y en los cuales participaron líderes, organizaciones tradicionales y comunidades de base en representación de más del noventa por ciento de los pueblos indígenas de la región; el trabajo de análisis y síntesis diagnóstica y la implementación y adaptación de metodologías, tales como las desarrolladas por el Departamento Nacional de Planeación para la formulación de documentos CONPES, a su adecuación para la obtención de los insumos necesarios de política, que a su vez son producto de las consultas; la transcripción, selección, organización y actualización de la información existente y, finalmente, la redacción y presentación de sus resultados preliminares.

El capítulo 2 contiene los antecedentes y, específicamente, los avances y logros obtenidos en el contexto internacional en materia de aprobación e implementación de leyes y normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas de todo el mundo y su adopción y expresión en la legislación y en las prácticas a nivel nacional, como cristalización de prolongados y arduos procesos de lucha por obtener su reconocimiento y el respeto de la humanidad y de los estados nacionales como ciudadanos y como

sujeto colectivo diferenciado. En este capítulo se detallan los logros constitucionales alcanzados a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, los componentes y desarrollo del nuevo escenario legal y de concertación alcanzados con la participación de los pueblos indígenas de todo el país y en especial de la Amazonia, así como los compromisos y acuerdos entre los últimos gobiernos y las autoridades indígenas de la región, que posibilitaron la formulación de una política integral para la atención de los pueblos indígenas a través de un documento CONPES.

En el capítulo 3, luego de enunciar el enfoque con el que se construye dicha política de estado desde la perspectiva e interés de las sociedades amazónicas, se presenta el balance diagnóstico. El capítulo 4 da cuenta de la compleja y difícil situación actual que atraviesa la población indígena de la Amazonia colombiana en todos los ámbitos de su vida social, económica, política y cultural, que ilustra la necesidad y pertinencia de una pronta y eficaz acción del Estado para crear los espacios y las condiciones orientadas a su resolución. En este capítulo se identifican, analizan y jerarquizan los principales problemas que requieren atención, en torno a la organización de cinco ejes que sintetizan de manera integral la compleja problemática del mundo indígena amazónico colombiano. Estos ejes son: la territorialidad indígena; la identidad y la cultura; la vida indígena a partir de su concepción sobre el bienestar; las actividades económicas, las prácticas productivas y el medio ambiente; y finalmente, la autonomía y el gobierno propio.

Las políticas propuestas y acciones que debe implementar el Estado y las propias autoridades indígenas para resolver esta problemática, se encuentran contenidas en el capítulo 5 de esta propuesta de documento CONPES. Allí se condensan los principales objetivos específicos de la política y las líneas de acción que deben adoptarse e implementarse, tanto por parte del Estado como de los representantes de las poblaciones indígenas, en los terrenos legal, político e instrumental, para dar un paso necesario y fundamental, en el camino de enfrentar los desafíos que impone la decisión de proporcionar a los indígenas amazónicos un lugar digno, el que les corresponde, en la construcción del futuro de la nación colombiana.

ANTECEDENTES

MARCO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Desde la expedición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por los países miembro de la Asamblea General de Naciones Unidas (1948), los pueblos indígenas han construido progresivamente la titularidad de los derechos individuales que corresponde a todos los seres humanos por el hecho de serlo, a la par que su reconocimiento como sujetos colectivos de derechos diferenciales inherentes a los fuertes vínculos comunitarios y territoriales con que cohesionan y reproducen su vida social, económica y cultural.

El protagonismo de los pueblos étnicos y tribales en el sistema internacional de derechos humanos y su emergencia como actores políticos en las sociedades nacionales de las que hacen parte explican estos avances sustantivos en los cinco continentes. Un recorrido de más de medio siglo en el que colectivos humanos con vitalidad histórica milenaria reclaman de los estados-nación y de la comunidad internacional compromisos éticos, políticos y jurídicos con los derechos fundamentales de primera (libertades), segunda (igualdad sustantiva) y tercera generación (solidaridad), que por condición racial o étnica se les niegan o se les recortan, y en el que estas instancias paulatinamente asumen como la obligación de generar las condiciones normativas, institucionales y políticas para su vigencia. Ciudadanía civil, ciudadanía política, ciudadanía social, ciudadanía étnica y ciudadanía intercultural van así perfilándose, en la transición entre los siglos XX y XXI, como los rasgos de sociedades perfectibles y crecientemente democráticas que fundamentan su unidad en la digna diversidad de sus integrantes.

A nivel internacional, la construcción de esa ciudadanía incluyente evidencia la manera como los sectores étnicos se relacionan, con voz propia y ocupando cada vez mayores espacios de representación, con la estructura institucional adscrita a la Asamblea General de Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos (OEA), a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y demás instancias multilaterales donde se debaten o definen asuntos de su interés prioritario. Con independencia del carácter jurídicamente vinculante o no de las declaraciones, pactos o convenciones que reconocen derechos étnicos e incluso del marco variable de interpretación que se les da en los estados que los suscriben, es evidente que estos tratados y expresiones de voluntad internacional han consolidado una plataforma mínima de derechos humanos específicos que limitan la discriminación legal y práctica de los colectivos indígenas. Más allá de lo formal, ser parte activa de estos organismos internacionales genera compromisos éticos y morales difíciles de ignorar.

De las consideraciones anteriores parte la periodización de los derechos étnicos y propiamente indígenas que se bosqueja a continuación. Sus etapas no pueden asumirse como secuenciales, sino como coexistentes, en tanto los derechos humanos se redefinen permanentemente según cambios paradigmáticos, se actualizan conforme a las expectativas sociales

del momento y por los ritmos desiguales en que se reconocen requieren de constante ratificación, adecuación y seguimiento.

De la ciudadanía civil y política (1948–1979)

Durante las tres primeras décadas de funcionamiento de la Asamblea de las Naciones Unidas, el proceso de visibilidad étnica transitó por un camino gradual de ampliación de derechos civiles y políticos a todos aquellos grupos o personas que por su origen o características físicas eran objeto de segregación, exclusión o discriminación en muchos países del planeta.

Sin pretender aquí ser exhaustivos, en tanto es propósito de este capítulo demarcar los hitos de la construcción gradual del enfoque de derechos, el esfuerzo de reconstrucción de la segunda posguerra se concretó en tres decisiones fundamentales: una, la extensión de los derechos individuales universales a todos los miembros de colectivos étnicos aun no reconocidos como ciudadanos plenos por parte de un buen número de estados; dos, la prohibición del genocidio como modalidad de extinción física de poblaciones subyugadas por sectores nacionales o extranjeros dominantes; y tres, la supresión de toda forma de discriminación que se justifique y practique con criterios de pertenencia u origen racial, étnica o religiosa. Si bien el contexto geopolítico de su aprobación pretendía apuntalar las condiciones de una paz duradera entre potencias estatales enfrentadas y responder al proceso de liberación anticolonial y el antiapartheid que despuntaba en África y Asia, su contenido sienta las bases para el posterior desarrollo de los derechos étnicos diferenciales.

Como asunto a tratar internacionalmente, la cuestión indígena se desprendió de las consideraciones de la Carta Universal de las Naciones Unidas aprobada en 1948 sobre los pueblos en territorios no autónomos y las obligaciones de los estados respectivos para promover "su adelanto político, económico, social y educativo", "el gobierno propio" y el "desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto"[1] Esta dimensión colectiva permitió posteriormente abordar problemáticas de esclavitud, trabajos forzados y despojos territoriales a las que estaban sometidas las poblaciones "aborígenes", en especial en el Convenio 107 de la OIT sobre protección e integración de poblaciones indígenas, tribales y semitribales en países independientes, aprobado por la OIT en 1957[2]. No obstante el lenguaje asimilacionista con que fue redactado, este último convenio definió por primera vez a estas poblaciones e incluyó la dimensión territorial como uno de los principales asuntos de su supervivencia.

Hacen parte de este acumulado, la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (1948), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Carta Interamericana de Garantías Sociales (1948), el Convenio 107 de la OIT relativo a la Protección e Integración de Poblaciones Indígenas, Tribales y Semitribales en los Países Independientes (1957), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), y la Declaración de

1 Artículo 13 de la Carta de Naciones Unidas (1948). En: "El derecho internacional y las poblaciones indígenas", www.idh-ed.cr/idh.ed.cr/derecho indígena/derechointernacional.pdf Capítulo 5, pág. 2.

2 Convenio 107 relativo a la Protección e Integración de Poblaciones Indígenas, Tribales y Semitribales en los Países Independientes. OIT (1957): www.cesdepu.com/instint/oit107.htm

CUADRO 1

Primera Etapa. Ciudadanía Civil y Política
1. Carta de Naciones Unidas (1948). **Artículo 13.** Los miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo (…) y asimismo se obligan: a) A asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso; b) a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto.
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). **Artículo 2.** Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
3. Carta Interamericana de Garantías Sociales (1948). Se crearán "instituciones o servicios para la protección de los indios, y en particular para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños".
4. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1949, ratificada por Colombia en 1959). **Artículo I**. Las partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar. **Artículo II.** (…) Se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo. b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo. c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial. d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo. e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.
5. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965). **Artículo 5.** (…) Los estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico". **Artículo 2.** Los estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos. (*En Colombia: Ley 22 de 1981*).
6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). **Artículo 1.** El derecho de todos los pueblos a la libre determinación, lo que comprende el derecho a establecer la condición política propia y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural. (…) En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. **Artículo 27.** En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. (*En Colombia: Ley 74 de 1968*).

la Unesco sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1979), entre los más importantes[3].

De la ciudadanía social (1966–1988)

Con la consolidación del estado del bienestar, la Organización de las Naciones Unidas reconoció una serie de derechos de igualdad sustantiva o de segunda generación cuyas características y mecanismos para garantizarlos, trascendían el ámbito de lo civil e individual predominante en la primera etapa.

Con cierto grado de discrecionalidad en cuanto a la profundidad de las políticas sociales y a la magnitud del gasto público para implementarlas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), obliga a los estados a proporcionar las condiciones mínimas de bienestar e igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos, en especial a aquellos en situación de desventaja estructural frente a los más favorecidos. Se trata aquí de definir y sobre todo alcanzar niveles mínimos de dignidad humana, mediante políticas proactivas de equidad e inclusión social que si bien atienden al nivel de desarrollo y a la capacidad fiscal de los países, no por ello los excluye de garantizarla recurriendo incluso a la cooperación técnica y financiera internacional.

Sujetos de doble discriminación por pertenencia étnica y exclusión socioeconómica, los pueblos indígenas entran a categorizar los parámetros de su dignidad individual y colectiva, y a demandar con ellos políticas públicas que les reconozcan derechos sociales y amplíen la oferta pública de salud, educación, cultura, nutrición, vivienda, trabajo, seguridad social, saneamiento básico y servicios públicos hacia las comunidades. En un primer momento esas políticas reconocerán la existencia demográfica de los grupos indígenas pero sus diseños serán aún lejanos de su cosmovisión y prácticas culturales. Políticas indigenistas, políticas redistributivas focalizadas y acciones de tipo afirmativo con enfoque étnico llegarán más tarde, según el peso específico de los sectores indígenas en los contratos sociales subyacentes a cada sociedad.

Aunque los textos aprobados en la ONU mantienen todavía las denominaciones genéricas de “raza”, “etnia” y “minorías”, e invocan la adopción de medidas de protección sobre grupos poblacionales vulnerables y discriminados, la enunciación de los DESC y, en el continente americano, del “etnodesarrollo” abrieron una “ventana de oportunidad política” para comenzar a plantear un corpus integral de derechos colectivos diferenciales que debían reconocerse a los pueblos indígenas como tales. Con esta óptica política, la relectura del Pacto de Derechos Civiles y Políticos permitió posicionar el artículo 1 sobre principio de libre determinación también para este tipo de casos, y con él los temas de territorio, autonomía, jurisdicción propia, participación y acceso a recursos naturales sobre los que se requería definir principios y ámbitos con validez internacional.

Durante las tres décadas siguientes a la firma del Pacto, el sistema de Naciones Unidas se preocupó por precisar el contenido de cada derecho étnico en las declaraciones y convenciones por aprobar, evitando que el conformismo con la retórica de los derechos universales diluyera su presencia o que la ausencia de políticas, instituciones y compromisos fiscales sostenibles impidiera su aplicabilidad en los estados parte. Campañas promocionales de largo aliento como el Primer Decenio Internacional de los Pueblos

3 Ver: “Derechos de los Pueblos Indígenas”. Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Bogotá, agosto de 2002. www.hchr.org.co. Págs.1-203.

Indígenas del Mundo (1983–1994), el papel de la Unesco en la promoción de derechos culturales, la creación del Grupo de Trabajo Sobre las Poblaciones Indígenas (1983) y la realización de conferencias y comisiones de seguimiento por cada convención se encargarán de mantener la vitalidad de los derechos étnicos hasta lograr los primeros borradores de Declaración de Derechos de Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas y la OEA en 1995 y 1997 respectivamente.

De este proceso aún vigente hacen parte el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966), la Convención de la Unesco sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972), la Convención de los Derechos del Niño (1989), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos (1993) y la Declaración de Durhan contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001), entre otros.

CUADRO 2

Segunda Etapa. Ciudadanía Social
1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). **Artículo 3.** Los estados partes (…) se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente pacto. **Artículo 11.** Los estados partes (…) reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. **Artículo 2:** Los estados partes se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante asistencia la técnica y la cooperación internacional, (…) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive mediante la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. (*En Colombia: Ley 74 de 1968*).
2 Convención sobre los Derechos del Niño (1981). **Artículo 30.** Todo niño que pertenezca a una minoría étnica, religiosa o lingüística tiene derecho a su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. (*En Colombia: Ley 12 de 1991*).
Declaración Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). **Artículo 32.** a) Integrar a las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, sus perspectivas y conocimientos, en condiciones de igualdad con los hombres, en la adopción de decisiones en materia de ordenación sostenible de los recursos y en la formulación de políticas y programas de desarrollo sostenible, particularmente los destinados a atender y prevenir la degradación ambiental de la tierra. **Artículo 66.** b) Eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres, en especial las indígenas y otras mujeres marginadas, participar en la política y en la adopción de decisiones, como la falta de capacitación, la doble carga de trabajo remunerado y no remunerado que recae sobre la mujer y las actitudes y estereotipos sociales negativos.

De la ciudadanía étnica (1989–2007)

La evolución de los movimientos indígenas y tribales desde luchas de resistencia defensiva y demandas sociales "materiales" hacia el reconocimiento como sujetos políticos diferenciados por su condición étnico-cultural, establece un nuevo balance entre el Estado, las sociedades nacionales y los pueblos originarios. En adelante, estos se reivindicarían como actores con historia propia y como portadores de construcciones culturales también constitutivas de lo nacional y lo contemporáneo.

Podría afirmarse que la ciudadanía étnica es la concreción política del multiculturalismo, entendido no como convivencia tolerante con la diferencia en el ámbito legal de los resguardos sino como una interacción simétrica y equitativa que se despliega en el afuera nacional e internacional. Aún incipiente, esa transformación política posee una capacidad modeladora multidireccional. Influye en la manera como los indígenas se relacionan como iguales pero distintos con el resto de la ciudadanía, a la vez que obliga a traducir esa inclusión política de la "indianidad" en las ejecutorias de las instituciones y en el tejido intersubjetivo de la sociedad. La ciudadanía étnica modifica lo social y automodifica lo indígena.

Este giro copernicano comenzó a condensarse en la definición de nación pluriétnica y multicultural adoptada por varios países latinoamericanos en la década del noventa, entre ellos Colombia, y en el aún más difícil proceso de su implantación en las actuaciones estatales, sociales y privadas donde estos cambios constitucionales se ponen a prueba. Supone a su vez el abandono de lenguajes y prácticas paternalistas para referirse a comunidades políticamente organizadas; la aceptación del pluralismo jurídico y cultural en el quehacer estatal, la autonomía para decidir sobre estructuras organizativas, mantener estilos de vida distintos a los dominantes y resguardar su identidad y el territorio.

Varios pronunciamientos de Naciones Unidas sintetizaron estos avances nacionales y reformaron con ello los pilares del sistema internacional de los derechos humanos, en un proceso de larga duración no exento de dificultades. Desacuerdos conceptuales sobre la posibilidad misma de los derechos humanos colectivos solo pensable en depositarios individuales según la concepción jurídica liberal, discusiones legales sobre las implicaciones segregacionistas o independentistas de la denominación de "pueblos" o "naciones" indígenas, temores políticos por los conflictos entre el interés de estado y el interés étnico que irrumpirían con la extensión del principio de libre determinación tuvieron que solucionarse progresivamente para doblar la página de la "protección de poblaciones discriminadas" y situarse en cambio en el enfoque del reconocimiento y la exigibilidad de los derechos étnicos. La nueva orientación y la vitalidad de los movimientos indígenas y tribales marcaron el punto de inflexión en los pronunciamientos más importantes de las Naciones Unidas en esta etapa: el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes[4], y la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas[5], aprobados entre 1989 y 2007.

A partir de la valoración positiva de los pueblos indígenas en tanto portadores de una "dimensión civilizatoria" propia como lo señaló con anticipación la Declaración de San José sobre Etnocidio y el Etnodesarrollo en Amé-

4 "Derechos de los Pueblos Indígenas". Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Op. cit., págs. 20-34.

5 *Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*. En: *Directrices sobre las Cuestiones Relativas a los Pueblos Indígenas,* Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York-Ginebra, 2009. Págs. 61-68.

rica Latina (1981) [6], el Convenio 169 de la OIT enfatiza el anclaje territorial de los soportes colectivos que les permite mantenerse como sociedades diferenciadas: la integridad cultural (art. 5), el gobierno propio y la justicia consuetudinaria (arts. 8–12), la tierra, el territorios y los recursos naturales (arts. 13–19), la salud, la educación y el empleo (arts. 20–31), la participación política autónoma y de manera enfática la consulta previa sobre decisiones legislativas y administrativas que puedan afectar " sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera" (arts. 6 y 7)[7]. Esta relación entre el territorio y el disfrute de los derechos colectivos restantes es el valor agregado del único instrumento jurídicamente vinculante sobre derechos indígenas que existe en la actualidad.

La Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, elaborada con constante participación de líderes indígenas de todos los continentes y aprobada por 143 países en octubre de 2007, se convierte en el mayor esfuerzo de interpretación y adecuación de los derechos civiles, sociales y colectivos a los contextos y particularidades de los pueblos indígenas en un cuerpo coherente de 46 artículos que da fuerza a normas dispuestas en los Convenios de Diversidad Biológica y 169 de la OIT. Sin crear derechos nuevos, la declaración despeja dos ambigüedades todavía perceptibles en anteriores instrumentos: uno, la libre determinación ahora entendida como "autonomía o autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (y) si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado"[8]; y dos, la territorialidad concebida en su forma más amplia como la "relación espiritual" y de "propiedad tradicional" que los pueblos mantienen con "las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos" que han poseído, ocupado, utilizado o adquirido[9]. Se encuentra aquí la marca de distinción de la declaración: las sociedades indígenas son comunidades territoriales identificables y el derecho a la tierra es la base de su existencia[10].

Hacen parte de esta etapa, la Declaración de Principios, el Programa de Acción 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobados en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (1992), la Declaración de Ginebra sobre la Salud y la Supervivencia de los Pueblos Indígenas (1999), la Declaración de la Cumbre del Milenio (2000), la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural (2001), la Convención Internacional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), la Convención Internacional para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005) y la Convención para la Eliminación de la Discriminación de los Pueblos indígenas y Tribales en Materia de Empleo y Ocupación aprobada por la OIT en 2007.

6 A pesar de no tener un carácter intergubernamental propiamente dicho, la Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina, San José de Costa Rica (1981), constituye el primer antecedente en el reconocimiento de la ciudadanía étnica en el continente, al afirmar que "como creadores, portadores y reproductores de una dimensión civilizatoria propia, como rostros únicos y específicos del patrimonio de la humanidad, los pueblos, naciones y etnias indias de América son titulares colectiva e individualmente de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, hoy amenazados". La declaración entiende el etnodesarrollo como "el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que considere, e implican una organización equitativa y propia del poder". En: wwww.comunidad.org.bo/.../seminario_internacional_sobre_el_etnocidio_y_el _etnodesarrollo_en_america_latina.doc

7 "*Derechos de los Pueblos Indígenas*". Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Op. cit., pág.23.

8 Artículos 4 y 5 *Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.* En: *Directrices sobre las Cuestiones Relativas a los Pueblos Indígenas.* Op. cit., pág. 5.

9 Artículos 25 y 26. Ibid., pág.53.

10 Stavenhagen, Rodolfo. "*Derechos humanos y cuestiones indígenas*". Informe del Relator Especial ante la Comisión de Derechos Humanos en su 58° período de sesiones, abril de 2002. En "Derechos de los Pueblos Indígenas". Op.cit., pág. 132.

CUADRO 3

Tercera Etapa Ciudadanía Étnica
1. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989). **Artículo 7.1.** Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. **Artículo 13.1.** Los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos. **13.2.** La utilización del término "tierras" (..) deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. (*En Colombia: Ley 21 de 1991*).
2. Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992). **Principio 22**. Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. **Programa de Acción 21. Numeral 26.3.** Objetivos: (ii) reconocer que las tierras de las poblaciones indígenas y sus comunidades deben estar protegidas contra actividades que presenten riesgos para el medio ambiente o que la población indígena de que se trate considere improcedentes desde los puntos de vista social y cultural; (iii) reconocer sus valores, sus conocimientos tradicionales y sus prácticas de ordenación de los recursos, con miras a promover un desarrollo ecológicamente racional y sostenible; (iv) reconocer que la dependencia tradicional y directa de los recursos renovables y los ecosistemas, incluido el aprovechamiento sostenible, sigue siendo esencial para el bienestar cultural, económico y físico de las poblaciones indígenas y de sus comunidades.
3. Declaración de Principios Jurídicamente no Vinculante para un Consenso Mundial sobre el Manejo, Conservación y Desarrollo Sostenible de Todos los Tipos de Bosques. **Numeral 5.** (a): La política forestal de cada país debería reconocer y apoyar debidamente la cultura y los intereses y respetar los derechos de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y otras comunidades y de los habitantes de las zonas boscosas.
4. Convenio de Diversidad Biológica (1992). **Artículo 8.J.** Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente. (*En Colombia: Ley 65 de 1994*).
5. Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). **Artículo 3.** Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. **Artículo 26.2.** Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma". **Artículo 32.2.** Los estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas (…) a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

RECOMENDACIONES DE LOS RELATORES ESPECIALES PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS

Por recomendación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creó la figura del Relator Especial para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas en 2001[11], con el propósito de conocer sobre el terreno la situación de los pueblos indígenas, recomendar las medidas de prevención o reparación que se considere necesarias, y dar seguimiento al cumplimiento de las mismas en los países visitados.

Ante el deterioro de la situación humanitaria de la población indígena por factores asociados al conflicto armado interno y una violencia multidimensional incrementada, el gobierno nacional cursó invitación oficial a los dos primeros relatores especiales de Naciones Unidas para que examinaran la problemática de violación de derechos fundamentales con todas las partes interesadas y generaran las recomendaciones que contribuyeran a su superación. Abierta esta posibilidad, Rodolfo Stavenhagen y James Anaya visitaron el país en 2004 y 2009 respectivamente para documentar casos específicos y presentar informe de su misión ante el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea de Naciones Unidas.

11 Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Resolución 57 de 2001.

Informe del relator especial Rodolfo Stavenhagen

El 61° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU recibió en noviembre de 2004 el *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de indígenas. Adición Misión a Colombia*[12], resultado de la visita realizada por Rodolfo Stavenhagen a varias regiones del país en el primer semestre del mismo año. De acuerdo al protocolo de Naciones Unidas para este tipo de encargos, el documento expone el marco normativo vigente en el país, la situación indígena (en este caso en siete asuntos prioritarios: conflicto armado, violencia y narcotráfico, tierras y medio ambiente, mujer indígena, justicia, identidad y servicios sociales básicos), y en su parte final una serie de recomendaciones puntuales dirigidas al gobierno nacional, a los actores armados, a los pueblos indígenas y a la comunidad internacional.

De la lectura de este primer informe resaltamos los siguientes aspectos directamente relacionados con los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana:

• **Derechos Humanos.** Los hechos y denuncias recopilados sobre violación de derechos humanos permiten al relator calificar la situación de los pueblos indígenas en Colombia como "grave, crítica y profundamente preocupante"[13]. Según el panorama nacional y regional analizado, el 40% de las comunidades indígenas amazónicas son altamente vulnerables a las secuelas que la violencia causa en su tejido social y en su

12 Stavenhagen Rodolfo, *"Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de indígenas. Adición Misión a Colombia"*. 61° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. 1 de noviembre de 2004. www.acnur.org

13 Ibid., pág.5.

capacidad de subsistencia, doce de las cuales se encuentran en serio riesgo de extinción física y cultural: pueblos awa, kofán, siona, páez, coreguaje, carijona, guayabero, muinane-bora, pastos, embera, uitoto y nukak[14], en su mayoría localizados en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare. Esta grave situación humanitaria refleja el "desfase entre una legislación nacional avanzada y la poca efectividad real de las instituciones encargadas de su protección, en el marco de un conflicto armado interno en el cual participan numerosos contendentes cuya acción incide en las posibilidades de supervivencia de las comunidades autóctonas"[15].

• **Territorios.** La inserción económica internacional a partir de ventajas comparativas relacionadas con la geografía y la posesión de recursos naturales, coloca a los pueblos indígenas bajo enorme presión por los "miles de millones de dólares de inversiones e intereses económicos transnacionales"[16] que se mueven en las actividades de explotación forestal, extracción minero-energética y construcción de megaproyectos hidroeléctricos o viales proyectados o en ejecución en sus territorios colectivos. Sobre el departamento del Putumayo, el informe constata que se "recibió informes sobre las grandes y descontroladas oleadas migratorias provocadas por el auge petrolero que han desplazado a los grupos étnicos hasta llevarlos a mínimos espacios territoriales que ponen en riesgo su supervivencia como tales" [17].

• **Derechos Políticos y Sociales.** A pesar del notable desarrollo constitucional de los derechos indígenas ocurrido en Colombia, el relator encuentra dificultades en el pleno ejercicio de la autonomía en los territorios indígenas, así como ausencia de mecanismos de reconocimiento de la jurisdicción especial, niveles de desarrollo humano por debajo del promedio nacional, en especial en infantes y mujeres indígenas, y políticas sectoriales en salud, educación, nutrición, agua potable, saneamiento básico y vivienda de bajo impacto, insuficientes en los recursos asignados y poco adecuados culturalmente. Al respecto el informe concluye lo siguiente: "La brecha existente entre la constitucionalidad, la efectiva aplicación de las normas y la funcionalidad institucional hace que los adelantos establecidos en la Constitución de 1991 se hayan visto limitados"[18].

• **Recomendaciones.** Reglamentar las entidades territoriales indígenas, la consulta previa y la jurisdicción especial indígena; consolidar las competencias de la Corte Constitucional y la institución de la tutela como mecanismos de protección efectiva de derechos indígenas; definir políticas sociales con asignación presupuestal compatible con las necesidades de las comunidades; establecer zonas indígenas desmilitarizadas, eliminar restricciones al aprovisionamiento de alimentos en zonas de conflicto y adoptar medidas que pongan término al reclutamiento de menores, las detenciones arbitrarias y la impunidad, son algunas de las 25 medidas que se proponen en el informe.

14 Stavenhagen señala 12 pueblos pero enumera solamente 11. La omisión en el documento se refiere muy posiblemente al pueblo nómada nukak.

15 Ibid, pág. 21.

16 Ibid, pág. 15.

17 Ibid, pag.16

18 Ibid., pag.2.

Informe del relator especial James Anaya (2010)

Seis años después, James Anaya reconoce esfuerzos emprendidos por Colombia para dar respuesta positiva a las recomendaciones dadas en 2004, en temas como atención al desplazamiento forzado, capacitación de la fuerza pública en derechos humanos y derecho internacional humanitario, respuesta a reclamos territoriales de las comunidades, prevención de la violencia mediante el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y una mayor extensión de servicios de educación y saneamiento básico en áreas indígenas. Al tiempo que valora esa disposición de las autoridades, expresa también "preocupación por las múltiples indicaciones de que la situación de los pueblos indígenas en el país no ha sido afrontada con la urgencia que la gravedad de la situación merece. En general, las leyes, programas y políticas del gobierno no permiten una efectiva protección y satisfacción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el país" [19].

• **Territorios, recursos naturales y consulta previa.** El Informe no se limita exclusivamente a dar seguimiento a las recomendaciones escritas por el primer relator especial. Con el examen de nuevas situaciones y problemáticas, Anaya llama enfáticamente la atención sobre iniciativas legislativas y de política económica que desconocen derechos colectivos desde lo institucional, y que por su potencial conflictivo podrían deteriorar las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Se alude aquí al otorgamiento de contratos de exploración y explotación sin el trámite de consulta previa, a la sanción de la Ley General Forestal y el Estatuto Rural sin este mismo requisito e incluso a políticas de libre comercio que afectarían de alguna manera el territorio y los recursos naturales de las comunidades indígenas. Al respecto, extraña a Anaya las 18 ocasiones en que la Corte Constitucional tuteló, entre 1993 y 2006, el derecho al territorio por proyectos de intervención económica o construcción de infraestructura sin la debida consulta a las comunidades[20].

• **Recomendaciones.** El relator Anaya ratifica e insiste en las recomendaciones humanitarias formuladas por Stavenhagen, y en el tema de la política económica insta al Estado colombiano a armonizar "el desarrollo económico del país, en especial en lo que se refiere a los denominados 'megaproyectos' relativos a la extracción de recursos, infraestructuras agroindustriales y turísticas, con los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales de conformidad con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas"[21].

19 Anaya, James. *"La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior"*. Informe a la 15 sesión del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas. 25 de mayo de 2010.

20 Ibid. pág. 13.

21 Ibid, pág.13.

MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA

La Constitución Política de 1991: Colombia, una nación pluriétnica y multicultural en construcción

Al definir a Colombia como un país pluriétnico y multicultural, la Constitución Política de 1991 reconoció que los actuales pueblos indígenas, como descendientes de culturas originarias ancestrales, que ocuparon cuencas, selvas y llanuras antes de la conquista europea y cuya identidad, trayectoria histórica y corpus de conocimientos los hace expresión cultural humana única, son parte constitutiva y sustancial de la nación.

Esta condición se refrendó de manera condensada en varios artículos y capítulos a lo largo de la mencionada carta constitucional. Nos referimos, entre muchos otros: al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y lingüística, en los artículos 7 y 10; a los derechos políticos, sociales y culturales definidos en los artículos 68, 70, 96, 171 y 176; a la creación de las entidades territoriales indígenas como constitutivas del ordenamiento político y administrativo del territorio nacional en los artículos 286 y 329; al reconocimiento del carácter inenajenable, imprescriptible e inembargable de los resguardos, según los artículos 63 y 229; y al gobierno y jurisdicción propios, de acuerdo a los artículos 246 y 330.

En el mismo sentido, se han venido expidiendo, en las dos últimas décadas, políticas, leyes y decretos reglamentarios que han permitido perfeccionar, desarrollar y poner en práctica algunas de las disposiciones generales que sobre los derechos de las sociedades indígenas orientaron el espíritu de la Asamblea Nacional Constituyente de entonces. Entre ellas cabe mencionar la Ley 60 de 1993[22], que estableció la participación de los resguardos en los recursos corrientes de la nación a través de transferencias; el documento Conpes 2773 de 1995 titulado "Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas" que define objetivos de la política del Estado para el apoyo al "etnodesarrollo autónomo y sostenible", o el Decreto 1397 de 1996, que crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas[23].

Aunque los antecedentes sobre el reconocimiento de algunos derechos de la población indígena, como la figura del resguardo, se remontan incluso a los comienzos de la época colonial y otros son anteriores a la expedición de la Constitución de 1991, es sólo a partir de este último año, que de manera explícita se expide un conjunto de normas que abarcan los distintos ámbitos de la vida de estos pueblos y que por tanto tienen la posibilidad de incidir de manera integral en el desarrollo de políticas tendentes a garantizar su bienestar y su pervivencia como pueblos.

No obstante estos avances, debe constatarse que Colombia aún no termina de reglamentar el marco constitucional en aspectos fundamentales y decisivos para la sociedad nacional y específicamente para los pueblos indígenas, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

22 Ley modificada por otra en 2001 (Ley 715) que especifica la competencia del Ministerio del Interior en reportar al DANE y al DNP los resguardos legalmente constituidos y por tanto beneficiarios del sistema general de participaciones.

23 Véase: *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Documento DANE, 2010.

o la figura de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI´s), que se espera que garanticen el cumplimiento a cabalidad de los fines del Estado y la prestación de los servicios públicos esenciales a los pueblos indígenas, en coordinación con las demás instituciones.

De este modo, aunque el Estado colombiano ha avanzado en su obligación de elaborar normas en relación a los pueblos indígenas, que representan su diversidad étnica y cultural, aún carece de todos los instrumentos legales y jurídicos para resolver satisfactoriamente los problemas de esta porción significativa de la población colombiana, por lo que su eficacia y eficiencia siguen siendo limitadas o insuficientes.

Derechos constitucionales fundamentales y derechos colectivos de los pueblos indígenas

Los avances en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de Colombia desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, se pueden identificar a través de los fallos y sentencias proferidos por la Corte Constitucional. Un ejemplo de ello, para empezar, es la Sentencia 380 de 1993 que distinguió los derechos del sujeto colectivo (los pueblos indígenas) de los derechos colectivos de los colombianos así: "Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas, como sujeto colectivo de derecho, no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos".

Estas decisiones de la Corte Constitucional de Colombia han ratificado los mandatos de la Constitución de 1991 y han permitido ampliar y fortalecer el reconocimiento del principio que permite a las comunidades indígenas utilizar, como sujeto colectivo, la acción de tutela (art. 80), como el mecanismo más eficaz que garantiza la protección de sus derechos. Igualmente, entre los derechos amparados por la Corte Constitucional, también susceptible de tutela, se encuentra el derecho a la propiedad colectiva sobre la tierra habitada por la comunidad.

Asociado a este derecho se encuentran otras facultades, también amparadas en varias acciones de tutelas y sentencias de la Corte Constitucional (anexo 1), que se refieren al acceso al territorio de cada comunidad, que contempla incluso la posibilidad de división de los resguardos y el derecho de exclusión del territorio, que comporta la potestad que tienen las comunidades indígenas de impedir la entrada o permanencia en su territorio de personas indeseadas. Aunque la Corte Constitucional estableció límites a este derecho, en casos de seguridad nacional y de explotación de recursos naturales, fue enfática en señalar que estas excepciones no deben afectar a la población o requieren de la consulta a la comunidad afectada. En el primer caso, la Corte conceptuó que la protección de la seguridad nacional es un interés que debe ser protegido intentando causar el menor daño a la comunidad indígena que habita el territorio. En el segundo caso, la limitación aplica cuando la intromisión para llevar a cabo obras o realizar proyectos de exploración o explotación de recursos naturales, renovables o no renovables se considere justa, se haya realizado el proceso de consulta adecuado, así la comunidad no lo apruebe. La Sentencia SU-039 de 1997 determinó cuándo podría considerarse justificada la intromisión a pesar de la negativa de los indígenas.

Igualmente se han proferido sentencias amparando derechos fundamentales de las

comunidades indígenas donde se expresa la necesidad de un enfoque diferencial de acuerdo a su condición étnica y cultural. Entre ellos están los de: determinarse autónomamente de acuerdo a su cosmovisión religiosa; el derecho a la supervivencia; a la integridad étnica y cultural; a la integridad ecológica; al reconocimiento y protección de las prácticas médicas tradicionales; a la igualdad material de las comunidades indígenas, que apunta a garantizar su acceso a servicios educativos y de salud, sobre todo cuando estas se encuentran en condiciones manifiestas de debilidad y vulnerabilidad. Estas sentencias también contemplan el derecho fundamental de los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento, que ha sido atendido por el Auto 004 de 2009; el derecho a la participación en la toma de decisiones que puedan afectar a las comunidades indígenas en su territorio; y el derecho al desarrollo de la comunidad según sus propias convicciones.

A comienzos del mes de marzo de 2011[24], la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-129, que ratifica el convenio 169 de la OIT y se convierte en una herramienta jurídica muy importante para la protección de los territorios y la vida de los pueblos indígenas, debido a que la consulta previa pasa de tener un carácter consultivo a uno verdaderamente vinculante, a través del derecho fundamental del consentimiento previo, libre e informado. Frente a la Sentencia T-769 de 2009 de la misma Corte Constitucional que determinaba que el consentimiento era necesario únicamente en casos de proyectos de gran escala, la actual sentencia amplía la protección, planteando que el consentimiento es en todos los casos. Igualmente y de manera explícita, esta sentencia se pronuncia sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en los beneficios derivados de cualquier explotación en sus territorios y exige que la consulta no sea vista como un obstáculo para la ejecución de proyectos de desarrollo, sino como un espacio de diálogo intercultural, con respeto y reconocimiento de cada una de las partes y las decisiones que se adopten.

24 En los días en que se terminaba la redacción de este documento.

POLÍTICA DE GOBIERNO ENTRE 2010 Y 2014 PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA REGIÓN AMAZÓNICA

Discurso sobre lineamientos de política indígena, en el Congreso Nacional Embera.

El 12 de octubre de 2010, el presidente Juan Manuel Santos estableció oficialmente los lineamientos de la política indígena del gobierno, en el discurso público que pronunció ante el Congreso del Pueblo Embera, en el municipio de El Dovio en el departamento del Valle del Cauca[25]. Allí, el gobierno nacional manifestó su interés por avanzar en políticas de protección y promoción de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta la voluntad política de las organizaciones indígenas para realizar un proceso de encuentro y concertación con las instituciones del Estado. En este contexto, se ratificó el compromiso de fortalecer la Mesa Permanente de Concertación (Decreto 1397 de 1996), la Mesa Regional Amazónica (Decreto 3012 de 2005) y la Mesa de Derechos Humanos, así como el cabal cumplimiento de los acuerdos logrados con los indígenas de Nariño y Cauca.

25 *"Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Lanzamiento de los Lineamientos de la Política Indígena del Gobierno"*. Sistema Informativo del Gobierno. Presidencia de la República de Colombia. El Dovio (Valle). 12 de octubre de 2010.

Los lineamientos de la política indígena del gobierno actual se basan en el respeto y cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y en el reconocimiento a la viabilidad de los procesos de consulta previa como derecho de las comunidades indígenas. Estos lineamientos se expresan en seis puntos específicos:

• La consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 con los pueblos indígenas mediante comisiones de la Mesa Permanente de Concertación.

• La definición del procedimiento de la consulta previa en las iniciativas legislativas que afecten de alguna forma a las comunidades indígenas, en temas de alta importancia como la restitución de tierras, la ley de víctimas y la reforma a las regalías, así como para los grandes proyectos mineros, de hidrocarburos o de infraestructura que afecten territorios indígenas.

• La atención de la solicitud de la Mesa de Concertación para efectuar el censo de los pueblos indígenas del país.

• El cumplimiento al Auto 004 de la Corte Constitucional, incluyendo los Planes de Salvaguarda Étnica.

• La conformación de una Comisión de Alto Nivel para las Minorías Étnicas, con representación de sectores sociales, políticos, académicos y étnicos, que emitirá recomendaciones concretas para cumplir más eficazmente con los compromisos del Estado hacia las comunidades indígenas, bajo coordinación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

• La creación del Programa Presidencial de Asuntos Indígenas en cabeza de un alto consejero presidencial para asuntos étnicos[26] y bajo la dirección de la Vicepresidencia de la República. El Decreto 4679 del 17 de diciembre de 2010, le asignó funciones de coordinación interinstitucional para la implementación y ejecución de planes, programas y proyectos encaminados a promover la igualdad de acceso a los beneficios del desarrollo social, económico y cultural.

Plan Nacional de Desarrollo: "Prosperidad Democrática para Todos 2010–2014"

El capítulo II del plan (Convergencia y desarrollo regional. Caracterización, dinámica y desafíos[27]) presenta una caracterización del país a partir de seis zonas homogéneas. Bajo un enfoque regional identifica los factores determinantes para su desarrollo endógeno, así como objetivos y lineamientos estratégicos que permitirán articular las decisiones de políticas e inversiones nacionales en los territorios, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales.

De acuerdo con el plan, una de esas regiones, la "Amazorinoquia", comprende la selva de transición entre la Orinoquia y la Amazonia, la mayor extensión del espacio amazónico y el área de frontera terrestre más extensa y abierta con que cuenta Colombia, con Brasil y Perú. Su característica principal está dada por ser "un territorio con vocación de conservación y aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico, pulmón de la humanidad"[28]. Por su biodiversidad y recursos hídricos, cuenta con ventajas compa-

26 Para este cargo ha sido nombrado Gabriel Muyuy, líder indígena del Putumayo y miembro de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC.

27 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014: Prosperidad para todos. Departamento Nacional de Planeación – DNP. República de Colombia. Bogotá, 2011. Pág. 23.

28 Ídem. Pág. 42.

rativas para el biocomercio y la integración regional continental. No obstante, el territorio está afectado por la informalidad en la integración y desarrollo fronterizo, la dificultad para el ejercicio de la soberanía, la economía ilícita, y la presencia de grupos armados ilegales. Se reconoce una importante red fluvial que facilita la comunicación, sin embargo, buena parte de la región está desarticulada funcionalmente del resto del país, condición que, junto con la baja densidad y alta dispersión poblacional, dificultan la conectividad, la prestación de servicios, la provisión de infraestructura y la competitividad de las actividades económicas. Su importancia como reserva natural señala su vocación ambiental y de patrimonio de interés mundial[29].

De acuerdo a estas características endógenas de la región, el PND plantea los lineamientos estratégicos de acuerdo a los siguientes tres ejes temáticos transversales[30]:

• **Crecimiento sostenible.** Preservación y aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico, mediante la regulación y control de la expansión de la frontera agrícola, el impulso de la investigación e innovación para aprovechar económicamente la biodiversidad, y el conocimiento y prácticas culturales y étnicas. Fortalecimiento de la integración y el desarrollo fronterizo con Brasil y Perú (Eje Amazónico, IIRSA), mejorando la conexión fluvial, y consolidación del municipio de Leticia y su área de influencia como centro comercial, destino turístico amazónico y principal centro del área trinacional Colombia, Brasil, Perú.

• **Desarrollo social e integral de igualdad de oportunidades.** Provisión de servicios, vivienda y atención social básica a los asentamientos poblacionales dispersos, y mejoramiento de las condiciones de la población desplazada atendiendo las características geográficas y étnico-culturales. Generación de capacidades para el autodesarrollo y etnodesarrollo, a través del fortalecimiento del capital humano y social.

• I**nstitucionalidad y buen gobierno.** Implementación de una estrategia de fortalecimiento institucional y social diferenciada y adecuada para la administración de un territorio extenso, disperso, étnico y en consolidación territorial. Fortalecimiento y aumento del pie de fuerza destinado al mejoramiento del control de los seis corredores de movilidad fluvial, que contribuya a incrementar la gobernabilidad territorial.

El capítulo IV del plan (Igualdad de oportunidades para la prosperidad social) en su literal C (Políticas diferenciadas para la inclusión social), incluye acciones específicas para los pueblos indígenas, incorporando como lineamiento estratégico el enfoque diferencial, teniendo en cuenta las condiciones de marginación y prácticas sociales de discriminación que han afectado a estas poblaciones históricamente. Mediante estas acciones el gobierno actual busca el logro de los siguientes objetivos[31]:

- Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial.
- Proteger los derechos fundamentales de la población étnica.
- Fortalecer las organizaciones y formas propias de gobierno.

29 Plan de desarrollo "Prosperidad democrática para todos 2010-2014" Capítulo II.

30 Ídem, Pág. 45.

31 Ídem., pág. 362.

Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas

El gobierno nacional, en el marco de la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas (MNC), inició con los representantes de los pueblos indígenas, el 5 de octubre de 2010, el proceso de Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 que fue protocolizado el 26 de enero de 2011[32]. Durante y al final de este proceso se firmaron acuerdos entre los que se destacan, entre otros, los compromisos del gobierno nacional para crear una "bolsa de fomento para el desarrollo propio de los pueblos indígenas"; la aprobación de una política pública integral concertada con las autoridades en el marco de la mesa nacional de concertación a través de un Documento CONPES y la revisión del marco normativo "en lo referente al Sistema General de Participaciones" para transferir "de manera directa los recursos a los resguardos indígenas a través de sus autoridades" para permitir "la libre inversión de acuerdo a las prioridades que definan los pueblos indígenas en los planes de vida"[33]. De la misma manera se definieron acuerdos entre el gobierno nacional y representantes de los pueblos indígenas para adelantar las siguientes acciones[34]:

• **Acceso pertinente a la salud.** El Ministerio de la Protección Social avanzará en la estructuración de la propuesta del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural de los Pueblos Indígenas SISPI, como alternativa para la búsqueda del "buen vivir" de estos pueblos indígenas, mediante la acción intersectorial y procesos de consulta y concertación.

• **Acceso, permanencia y pertinencia de la atención educativa para pueblos indígenas.** Se continuará desarrollando una educación que responda a las características, necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas, desarrollando la identidad cultural, la interculturalidad y el multilingüismo. En esta línea, se buscará que los proyectos etno-educativos posibiliten el uso práctico de la lengua, la formación de maestros, la producción de materiales bilingües, el diseño del currículo, los planes de estudios elaborados y concertados con los pueblos indígenas. Se buscará la articulación entre la oferta educativa del Estado y la propuesta del Sistema Indígena de Educación Propio, SEIP, especialmente en los temas de organización de las plantas de personal, definición del proyecto educativo institucional (PEI), y organización del registro de la matrícula.

• **Prevención y protección de derechos humanos y fortalecimiento de la justicia propia.** Con el fin de mitigar el impacto de la presencia de la fuerza pública sobre comunidades y territorios indígenas, se fortalecerá la aplicación de la política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, consignada en la Directiva 016 de 2006 del Ministerio de Defensa e incorporada a la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Así mismo, reconocimiento de los sistemas propios de protección y de derecho especial indígena (guardia indígena, semaneros, alguaciles). Se impulsará la armonización entre la Jurisdicción Especial Indígena y la

32 Ver: Anexo IV.C.1–1:372 Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 con Grupos Étnicos, numeral 2. PND.

33 Acta de protocolización de la consulta previa del capítulo de los pueblos indígenas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá. Enero de 2011.

34 Anexo IV.C. Pág. 368.

Jurisdicción Ordinaria, a través de la reglamentación concertada de los mecanismos de coordinación entre estas dos jurisdicciones.

• **Territorio.** En materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, el Estado colombiano y el gobierno nacional darán cumplimiento a las responsabilidades, competencias y funciones en cuanto al reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia. Para ello, se formulará un programa nacional para la constitución, ampliación, saneamiento de resguardos indígenas, que tendrá metas e indicadores definidos por regiones y por pueblos, el cual será elaborado y ejecutado por el gobierno nacional en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas. Para la formulación, implementación y desarrollo de este programa, el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas habilitarán los recursos económicos, técnicos y logísticos necesarios para su cumplimiento.

El plan deberá incluir entre otros los siguientes programas:

1. Reestructuración de los resguardos de origen colonial y republicano, aplicando el procedimiento establecido en el Decreto 2164 de 1995.
2. Constitución, saneamiento, ampliación de resguardos con tierras suficientes y adecuadas.
3. Protección de los sitios sagrados de los territorios indígenas.
4. Restitución de tierras a las comunidades desplazadas y despojadas de sus tierra.
5. Saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de las mejoras y la restitución de las tierras ocupadas al interior de los resguardos por terceros no indígenas. El gobierno nacional cumplirá los acuerdos regionales firmados con los pueblos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, Guajira, Tolima, Cauca, U'was, Nariño y la Mesa Regional Amazónica.

No obstante estos importantes avances, en la Mesa Nacional de Concertación para el Plan de Desarrollo, se pusieron de presente las diferencias entre algunas instancias del gobierno y las autoridades indígenas, en asuntos fundamentales para los pueblos indígenas tales como el monto de la financiación estatal de programas y proyectos para el desarrollo propio y económico de los pueblos indígenas[35]; el reconocimiento a las autoridades indígenas como autoridades ambientales en su territorio[36]; la derogación de las concesiones mineras que han sido aprobadas sin la participación de las autoridades indígenas mediante consulta previa,[37] y la adopción integral de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[38].

Estrategia Nacional para la Conservación y la Sostenibilidad Cultural, Ambiental y Económica de la Amazonia Colombiana

Es un marco de referencia sobre la visión nacional del Estado colombiano en torno a la Amazonia colombiana y la adecuación de los lineamientos estratégicos en materia de crecimiento económico sostenible, desarrollo social e igualdad de oportunidades. De igual modo, "constituye una hoja de ruta para la cooperación internacional que hará posible la anhelada coordinación de esfuerzos y recursos bajo cri-

35 Acta de protocolización. Pág. 12.
36 Ibid., pág. 19.
37 Ibid., pág. 21.
38 Loc. cit.

terios de complementariedad, concurrencia y subsidiaridad"[39].

Esta estrategia es en gran medida producto de la Mesa de Cooperación Internacional para la Amazonia Colombiana, en la que participan, entre otras, la Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. La estrategia asume la coordinación permanente con los Ministerios de Interior y Justicia, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, Transporte, Defensa y Relaciones Exteriores, como también con las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, las autoridades indígenas, las alcaldías y las gobernaciones de los departamentos amazónicos. A su vez, se sustenta en la interacción y la concertación con la academia, los centros de investigación, los gremios de la producción, los organismos no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, y las expresiones organizadas de comunidades campesinas e indígenas.

La estrategia se organizó en torno a once (11) líneas de acción complementarias que apuntan a la resolución de los conflictos críticos para la sostenibilidad ambiental, cultural, económica y política de la Amazonia colombiana: (1) Ordenamiento territorial en áreas de colonización que ejercen presión sobre áreas de especial importancia ambiental, cultural y para la gobernabilidad de la Amazonia colombiana. (2) Coordinación con autoridades públicas indígenas para el ordenamiento territorial y el fortalecimiento de la gobernabilidad. (3) Ordenamiento y manejo sostenible del agua. (4) Articulación de políticas públicas sectoriales de desarrollo para la conservación de áreas de especial importancia ambiental y cultural. (5) Cooperación para el desarrollo humano sostenible. (6) Financiación de estrategias de conservación y sostenibilidad cultural, ambiental y económica. (7) Biocomercio y producción sostenible. (8) Cooperación para el ordenamiento y la gestión ambiental en el noroeste de la cuenca amazónica y en las fronteras de Colombia, Brasil, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia. (9) Investigación, generación de conocimiento, innovación y desarrollo tecno lógico. (10) Fortalecimiento institucional de organizaciones sociales, autoridades territoriales, autoridades indígenas y de más entidades del Sistema Nacional Ambiental. (11) Visibilidad, comunicación e incidencia.

ANTECEDENTES INMEDIATOS PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE ESTADO PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS

La construcción de una política pública integral para pueblos indígenas amazónicos cuenta también con antecedentes directos relacionados con las acciones emprendidas por las organizaciones indígenas en defensa de sus derechos, las jurisprudencias de la Corte Constitucional sobre la tutela de los mismos, y la disposición gubernamental por acatar esos fallos y ampliar el marco de concertación política con los sectores indígenas regionales. Entre los más importantes están los siguientes:

• Agosto de 2001. La Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) solicita la tutela de sus derechos fundamentales a la vida, la integridad cultural, la salud,

39 Estrategia Nacional para la Conservación y la Sostenibilidad Cultural, Ambiental y Económica de la Amazonia Colombiana. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Dirección de Cooperación Internacional de Agencia Presidencial para la Acción Social. República de Colombia. Bogotá. 2010.

el medio ambiente sano, el libre desarrollo de la personalidad, el debido proceso y la participación, vulnerados por el Programa de Erradicación Aérea contra Cultivos Ilícitos con Glifosato (PECIG) en las comunidades y territorios colectivos de los departamentos de Putumayo, Guaviare y Caquetá.

• Mayo de 2003. Mediante Sentencia de Unificación 383, la Corte Constitucional decide amparar cuatro de esos derechos fundamentales (diversidad, integridad étnica y cultural, participación y libre desarrollo de la personalidad de los pueblos indígenas amazónicos), mientras por consideraciones de forma orienta hacia el mecanismo de la acción popular la tutela de los tres derechos fundamentales restantes. El fallo ordena al poder ejecutivo la realización de una consulta previa inmediata sobre el tema de erradicación aérea con glifosato en los tres departamentos amazónicos, atendiendo a las normas constitucionales y el Convenio 169 de la OIT.

• Noviembre de 2003. En cumplimiento de ese mandato judicial, gobierno nacional, autoridades tradicionales y organizaciones indígenas regionales realizan la consulta previa sobre la estrategia de erradicación aérea con glifosato y el 21 de noviembre suscriben el "Acta de acuerdo de la consulta del gobierno a los pueblos indígenas amazónicos", donde se concertan tres temas sustanciales:

1. La participación indígena en programas de desarrollo alternativo y erradicación de cultivos de uso ilícito "de manera concertada y verificable entre las autoridades, las organizaciones indígenas y las entidades competentes";

2. La conformación de la Mesa Regional Amazónica "como un espacio permanente de concertación" entre Estado y pueblos indígenas amazónicos;

3. La "elaboración de propuestas económicas, culturales, políticas, ambientales y de inversión para los resguardos y las comunidades de la región" a ser presentados ante el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) [40].

• Mayo de 2005. Dos años después, el presidente Alvaro Uribe Vélez expide el Decreto 3025 mediante el cual se crea la Mesa Regional Amazónica y se define su composición y funciones según los criterios acordados en el acta de 2003. Entendida como una instancia de concertación con el más alto nivel de representatividad social e institucional, se le asigna la función de "recomendar la formulación, promulgación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas asentados en esta región", entre ellas: a) la reglamentación de la Ley 30 de 1986 sobre consumo tradicional de plantas con sustancias controladas, b) el manejo concertado de áreas protegidas con traslape en territorios indígenas y c) la elaboración de lineamientos de un documento CONPES sobre Política Pública para Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana.

• Septiembre de 2009. Resultado del trabajo desarrollado por las organizaciones indígenas e instituciones públicas representadas en la Mesa Regional Amazónica, en el marco del Convenio Macro de Cooperación 022 entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Interior y Justicia, se acuerda adelantar el proceso de formulación participativa y concertada de dicha política indígena amazónica.

40 "Acta de acuerdo de la consulta del gobierno a los pueblos indígenas amazónicos". Actualidad Étnica. 21 de noviembre de 2003. actualidad@etniasdecolombia.org

• Después de varias auscultaciones, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) y la Universidad Nacional de Colombia (Sede Amazonia) suscriben el Convenio Interadministrativo 2101962 de septiembre de 2010 para ejecutar el proyecto con los siguientes objetivos específicos:

1. Generar un proceso de consulta amplio, participativo e informado con autoridades, representantes y voceros de las comunidades indígenas sobre las problemáticas, soluciones y estrategias de política pública a ser incorporadas en un Documento CONPES para pueblos indígenas de la Amazonia colombiana.

2. Consolidar un diagnóstico actualizado de la situación política, territorial y socioeconómica de las comunidades indígenas de la región que sustente la construcción de lineamientos de la política pública.

3. Diseñar una propuesta de articulación entre la política pública que se diseñe y las instancias político-administrativas responsables de formular e implementar los planes de desarrollo departamental.

4. Construir una estrategia de consulta y concertación del proyecto CONPES con los sectores institucionales y sociales representados en la Mesa Regional Amazónica y el Consejo de Política Económica y Social (CONPES).

ENFOQUE CONCEPTUAL

LA HUMANIDAD AMAZÓNICA

La conformación de las sociedades indígenas amazónicas en el pasado y su permanencia actual se explican como producto de un prolongado y complejo proceso de interacción, adaptación y transformación del entorno natural, y en esa misma medida, de recreación de su propio ser social. La selva amazónica no solo es el resultado de una historia natural milenaria sino principalmente un producto humano: no es posible concebir el paisaje y los ecosistemas selváticos y ribereños de la Amazonia de hoy al margen de la presencia humana, la misma que ha habitado la cuenca desde hace más de diez mil años[41], incluso la que hoy conocemos como Amazonia colombiana[42], que desarrolló la que Donald Lathrap denominó la "cultura de selva tropical"[43] y cuyos descendientes están representados en las actuales sociedades indígenas que viven en la región suroriental de Colombia.

La presencia europea, principalmente portuguesa e hispana, en la Amazonia y los subsiguientes siglos de instauración del régimen colonial, después de múltiples expediciones de descubrimiento y conquista, alteraron drásticamente las modalidades de ocupación y distribución original del espacio amazónico, diezmaron demográficamente toda la cuenca mediante la esclavización, las guerras de exterminio y captura o la transmisión de enfermedades y lograron en gran medida transformar las cosmologías de las sociedades aborígenes hasta llevarlas casi a su extinción. El advenimiento de los regímenes republicanos no logró detener, tampoco lo intentó, el desplazamiento, la desaparición física o la desarticulación de las sociedades indígenas supervivientes al periodo colonial. Por el contrario, los remanentes de las poblaciones nativas debieron afrontar los intentos de las élites criollas por liquidar los resguardos indígenas aun existentes, sobre todo aquellos ubicados en el Cauca y Nariño[44] y soportaron procesos compulsivos de aculturación, evangelización, mestizaje e incluso de exterminio, como el que se vivió en las caucherías y siringales, en gran parte de la cuenca y en especial en la región del Putumayo, hasta bien entrado el siglo XX.

Desde entonces y aún en la actualidad, la población indígena sigue siendo excluida de los procesos de construcción de nación. Esto explica porque han tenido mucho peso las tentativas de los gobiernos de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, de promover procesos y programas de colonización basados en la migración de cam-

41 Según evidencias arqueológicas (suelos antrópicos, cerámica, pictografías). Ver el artículo de Anna Curtenius Roosevelt "Arqueología Amazónica" En: Carneiro da Cunha, Manuela (Org.). Historia dos indios no Brasil. Sao Paulo: Companhia das Letras. 1992. Págs. 53-86.

42 En inmediaciones a Araracuara se han adelantado estudios palinológicos que muestran la elaboración de terrazas unos 9.000 años antes del presente. Véase el trabajo de Santiago Mora *Habitantes tempranos de la selva tropical lluviosa amazónica. Un estudio de las dinámicas humanas y ambientales.* Universidad Nacional de Colombia (Sede Amazonia): Universidad de Pittsburgh. 2003. Pág. 100.

43 Mora. Op. cit., pág. 22.

44 La oposición a la disolución de los resguardos propuesta por las élites que dirigieron el proceso independentista, está en la explicación de la alineación de gran parte de la población indígena del Cauca y Nariño al lado de las fuerzas realistas. Ver p. ej. Salomón Kalmanovitz: "El régimen agrario durante el siglo XIX en Colombia". Nueva Historia de Colombia. V. 2. Bogotá: Planeta, 1989. Págs. 101-154.

pesinos oriundos de las zonas andinas y otras áreas externas a la región, hacia el piedemonte y la llanura amazónicas o en el traslado y establecimiento en estas mismas zonas de frontera de agentes estatales (funcionarios, policías e instituciones) que se consideraban más aptos para la defensa de una soberanía nacional apenas percibida y además en disputa[45]. Los indígenas amazónicos simplemente o no existían o eran el rezago de un mundo desconocido y destinado a desaparecer. La comprensible ausencia de sentimientos de lealtad y de compromiso hacia los símbolos patrios de la mayor parte de la población indígena hasta bien entrado el siglo XX constituyó uno de los problemas difíciles de descifrar y resolver por los dirigentes y gobernantes de nuestro país, para no hablar de la sociedad nacional en general. El mundo indígena amazónico aún hoy, veinte años después de entrar en vigencia una constitución que proclama a Colombia como diversa y multicultural, está aún en proceso de ser cabalmente entendido. Igual sucede con el reconocimiento de la significación de las sociedades amazónicas en la configuración, preservación y consolidación de la región como parte integrante de la nación colombiana. Por esto no es extraña la indolencia e impasividad de la mayor parte de la sociedad nacional frente a la situación de marginación, aislamiento y discriminación en que hoy se encuentra sumida la mayor parte de la población indígena de la Amazonia colombiana. Hacer justicia a los pobladores amazónicos que han habitado la región por milenios, mediante una política pública significa, al menos en parte, la posibilidad y necesidad de devolver el protagonismo sojuzgado a los moradores ancestrales de la selva, quienes históricamente han garantizado la integridad y supervivencia de la selva, los ríos y la fauna amazónicos y por tanto quienes tienen gran parte de la clave para la conservación, mantenimiento y proyección futura de una región sobre la cual tiene el mundo puestos sus ojos.

La Constitución de 1991 proporcionó el marco normativo básico para que el Estado colombiano pueda corregir parcialmente este error histórico y simultáneamente posibilitó la puesta en práctica de una concepción de nación más incluyente, equitativa, participativa y legítima. No obstante, esta rectificación solo llegará a ser viable y podrá llevarse a la práctica si se permite que las mismas sociedades indígenas definan, desde su propia concepción y cosmovisión, las estrategias de inclusión y participación que más les convengan, así como las acciones que el Estado debe arbitrar para materializarlas. Por esto el marco conceptual más adecuado que debe orientar las políticas del Estado colombiano hacia las poblaciones indígenas, no puede ser otro que el que ellas mismas han construido y que se expresa en su territorialidad, su cultura y su autonomía.

CONCEPTOS ENDÓGENOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA CONCERTADA

La manera particular de ser y habitar la Amazonia por sus pobladores originarios y sus descendientes es correspondiente con una forma específica de entender y concebir su mundo, pero también encierra una forma de interpretar, relacionarse e incluso apropiarse y, por qué no, formar parte del mundo de los "blancos" y de la sociedad nacional. La identidad y la pertenencia de la población indígena de la Amazonia colom-

45 Carlos Zárate. *Siringueros, silvícolas y agentes estatales: El surgimiento de una sociedad transfronteriza en la Amazonia de Brasil, Perú y Colombia. 1880-1932.* Leticia: Universidad Nacional de Colombia - Sede Amazonia: Unibiblos. 2008.

biana a la nación colombiana, al igual que la propia identidad grupal o étnica, son hechos inobjetables. No obstante ambas, al igual que otras dimensiones de la vida indígena tienen maneras singulares de concebirse y expresarse.

Por lo anterior, algunos de los principales conceptos que orientan la elaboración de este Documento CONPES, que se definen e incluyen adelante, como los de territorio, identidad, cultura, vida indígena y autonomía, han sido identificados por los mismos pueblos indígenas a través de sus líderes y autoridades tradicionales legítimas, constituyendo la columna vertebral de las problemáticas que los afectan y por tanto forman parte de los principales componentes de una política integral de estado para atender sus problemas y sus necesidades y para hacer realidad sus expectativas.

Territorialidad indígena

Al margen de las condiciones propias de la diversidad cultural y situacional, de la disímil experiencia histórica de los grupos indígenas amazónicos y de las definiciones de las distintas asociaciones de autoridades indígenas que representan a las sociedades indígenas de nuestro país o de la Amazonia[46], existe una percepción y concepción comunes sobre el territorio muy fuertemente asociada a la interacción con la naturaleza representada en el mundo de la selva y del agua, o, en términos actuales, con los ecosistemas selváticos ecuatoriales. Para los pueblos amazónicos el territorio[47] es el ámbito primordial de sustentación y reproducción colectiva de su vida material, social, política y cultural y como tal representa el principal referente de su identidad. El territorio es "principio de vida", la "fuente de los alimentos" y de la medicina, es nacimiento del agua y los peces, es el lugar que "permite habitar y crecer en familia y en comunidad", es "donde se entierran los muertos y se encuentran los sitios sagrados" y, finalmente "es el lugar donde se convive con otros seres inmortales que fundamentan la espiritualidad indígena"[48]. De esta manera, la territorialidad indígena engloba todos los aspectos de la vida pasada, actual y futura y actúa como un concepto central que determina y explica los demás componentes de su vida social, su cultura, su identidad, sus modalidades de adaptación, así como sus relaciones sociales, con sus semejantes y con los "otros".

Cultura e identidad

Los conceptos de cultura e identidad hoy forman parte de la cotidianidad y de las prácticas comunicativas de los sectores dirigentes de las sociedades nativas de la región y de sectores cada vez más amplios de la población indígena. La cultura y la identidad se entienden como el conjunto de rasgos distintivos materiales, simbó-

46 Las definiciones de la Organización Indígena de Colombia, ONIC, las de la OPIAC en el caso de la Amazonia colombiana, las de la OZIP a nivel zonal en el Putumayo, las que aquí se incluyen en el caso de Azcaita o las de la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, COICA, coinciden en una concepción integral de la territorialidad indígena, con la diferencia de que algunas de ellas incluyen los recursos del subsuelo y el espacio aéreo.

47 La territorialidad indígena contiene por lo general referencias a un espacio delimitado o delimitable geográficamente, pero no se circunscribe solamente a eso y por tanto el territorio no es igual al resguardo. El resguardo es una figura jurídica que reconoce la propiedad colectiva indígena sobre un espacio geográficamente delimitado, mientras que el territorio es entendido de manera mucho más amplia, como el significado colectivo que tiene para estos pueblos su interacción y sus prácticas cotidianas con el "mundo de la vida" del cual ellos forman parte indisoluble y que se manifiesta y despliega espacial temporal y espiritualmente.

48 De acuerdo con la definición contenida en el "Plan de vida de los pueblos tikuna, uitoto, kokama y yagua de Azcaita". Leticia: Asociación Zonal de Consejo de Autoridades Indígenas de Tradición Autóctona". 2008. Pág. 16.

licos y afectivos que las identifican y caracterizan. Comprenden sus modos de vida y de adaptación al medio, su espiritualidad (cosmovisión y/o religiosidad), su lengua, sus prácticas de producción y transmisión de conocimiento, sus sistemas de valores y creencias. Estos elementos tienen una expresión particular en cada uno de los grupos nativos de la Amazonia colombiana y actúan como referentes de pertenencia colectiva que les permiten identificarse en la diferencia, con respecto a sus vecinos también indígenas, así como diferenciarse/relacionarse con otros grupos y sectores sociales de la región amazónica y de la nación colombiana.

Bienestar indígena amazónico

El ser indígena supone una vida de relación permanente y armónica con los demás seres de la naturaleza y con la naturaleza misma. De las posibilidades de mantener esta relación se derivan buena parte de las concepciones y expectativas indígenas sobre el bienestar individual y colectivo y sobre los que se consideran por la sociedad nacional y la cultura "occidental" como bienes básicos[49]. La disponibilidad de alimento suficiente, la posibilidad de enfrentar la enfermedad a partir de sus prácticas médicas y de conocimiento, el libre ejercicio de la comunicación dentro del grupo y con sus mayores o la libertad para desplazarse a voluntad por su territorio, son elementos sustanciales de la vida indígena, que no pueden ser entendidos bajo el esquema del desarrollo convencional. De la misma manera, los bienes, servicios y derechos que tienen otros grupos sociales no indígenas de la región o el país, también forman o pueden formar parte de la vida indígena, por eso, el disfrute de los bienes y servicios que debe proveer el Estado en cuanto a habitabilidad, saneamiento básico, recreación, educación, salud, servicios públicos y relaciones económicas equitativas, también constituyen aspiraciones que facilitan a la población indígena mantener niveles apropiados de bienestar individual y colectivo y por tanto alcanzar una vida armónica con el medio y con sus semejantes.

Medio ambiente, actividades económicas y sistemas productivos

No es una simple coincidencia que la selva amazónica siga siendo el lugar de residencia de más de la mitad de los grupos indígenas de Colombia. Tampoco es un simple eslogan el reconocer que la relación de ambos es indisoluble y por tanto condición de su existencia mutua. Por lo anterior, no sobra recordar que la inmensa diversidad biológica y ecosistémica de la Amazonia, que es lo que más se destaca y reconoce en los foros ambientales mundiales, no es posible pensarse al margen de la existencia de las sociedades indígenas que la habitan, que es lo que no aparece tan claramente en muchos de esos eventos.

Sin abundar en análisis detallados, una de las conclusiones que se puede derivar de la relación entre las sociedades nativas amazónicas y la pervivencia de este inmenso bioma de interés e importancia mundial, es que los factores que históricamente han incidido en su desestabilización y su eventual desaparición futura, se han basado y provienen de amenazas externas y en particular de las incontenibles e insaciables demandas de materias primas del llamado mundo en desarrollo. Por esta misma razón, es a estas sociedades y

49 El desconocimiento de las concepciones y prácticas indígenas relativas a buen vivir y bienestar ponen de presente las limitaciones de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI) en términos de su poca o nula pertinencia para entender y analizar las condiciones culturales y ambientales de las sociedades amazónicas y la necesidad de diseñar indicadores adecuados a estas condiciones.

a sus generaciones venideras a quienes cabe asignar una inmensa responsabilidad y un indelegable protagonismo en la conservación de sus variadas expresiones biológicas, la complejidad de sus ecosistemas y la continuidad de las modalidades no destructivas de relación con este irremplazable entorno natural.

Los modos en que los pueblos amazónicos han resuelto la reproducción material de su vida, su socialidad y su cultura, han sido determinados por sus necesidades endógenas y por complejos sistemas de adaptación y aprovechamiento de los recursos naturales y es en ese contexto que cabe inscribir sus actividades económicas y sus prácticas productivas futuras. Esto no significa que deba desconocerse o negarse su articulación a los sistemas económicos y formas productivas del mundo actual, sino definir si las prácticas productivas tradicionales de las comunidades selvícolas constituyen el fundamento y la garantía de la autonomía y la soberanía alimentaria de muchos de estos pueblos, por lo que es imprescindible mantener y desarrollar modos no desventajosos ni discriminatorios de participar y posicionarse en el sistema económico regional y nacional, empezando por la comercialización de sus productos a través de la venta de pequeños excedentes y propiciando la remoción de las condiciones que les impiden ser agentes económicos decisivos y relevantes en la construcción de la región amazónica.

Entre las expresiones más características de los sistemas productivos indígenas están las prácticas del cultivo de la chagra, la cacería, la pesca o la recolección de productos maderables y no maderables del bosque. La garantía para que las sociedades amazónicas puedan desarrollar y mantener estas prácticas y estos sistemas reside en el reconocimiento de su territorio, en la existencia de un ambiente sano y en la posibilidad de gozar de una oferta ambiental y de recursos amplia y suficiente.

Autonomía, gobierno propio y derechos constitucionales

La autonomía de los pueblos indígenas, tal como ha quedado establecido en acuerdos internacionales[50] y en la constitución nacional, como resultado de su larga y ardua experiencia por hacerla realidad, está asociada al reconocimiento de su derecho a la autodeterminación. Este derecho es entendido como la posibilidad de definir libremente las pautas de su bienestar material, así como su condición política, social y cultural. En el caso de los pueblos indígenas colombianos, incluidos los amazónicos, comprende los derechos constitucionales reconocidos y su ejercicio práctico en relación con el gobierno propio, la organización y el control social, la jurisdicción indígena, la autonomía política y administrativa, la posibilidad de participar en la toma de decisiones que los afectan en mecanismos como el de la consulta previa, así como la observancia y aplicación de las normas internacionales de protección integral de sus derechos.

50 Por ejemplo el convenio 169 de la OIT y las demás normas internacionales de protección a los derechos de los pueblos indígenas consideradas en la primera parte de este documento.

CONTEXTO: PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN INDÍGENA DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

Debilidad demográfica de la población indígena

De acuerdo con los datos oficiales del último censo realizado en Colombia y sus proyecciones[51], la población indígena de la Amazonia colombiana se estima en poco más de 110.000 individuos y constituye casi el 10% del total de la población indígena del país[52] (Ver Tabla 1), la cual en el conjunto de la población colombiana apenas alcanza el 2%. Incluso dentro de la región amazónica, la población indígena ha pasado a ser minoritaria representando cerca a un 12% de la población que habita la región y que el DANE estimó en unas 900.000 personas para el año 2005. No obstante esta relativa desventaja cuantitativa, que en buena medida es el resultado de factores históricos ya analizados, en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés que conforman en términos político-administrativos la región amazónica colombiana, sin excluir las porciones amazónicas de Meta, Vichada, Cauca y Nariño, el peso específico de la población indígena ha sido históricamente determinante y sigue siendo decisivo, ya que ha impreso características culturales, económicas y lingüísticas únicas que son indisolubles con la, también única, diversidad biológica y ecológica de la Amazonia. Por lo anterior, la suerte de esta excepcional e invaluable diversidad biológica y cultural, así como su estabilidad y supervivencia futuras, están atadas a la suerte que corran los descendientes de sus pobladores originales, representados en las sociedades indígenas actuales.

TABLA 1
Población indígena de los departamentos de la Amazonia colombiana

Departamento	N° Resguardos	N° municipios	Población
Amazonas	29	10	27.379
Caquetá	45	10	7.742
Guainía	25	4	16.800
Guaviare	25	3	10.267
Putumayo	66	13	26.409
Vaupés	5	4	19.533
Total Amazonia	195	44	108.130
Total Nacional	796	234	1.064.229

Fuente: INCODER (Resguardos indígenas legalmente constituidos, 2010) y DANE (Proyecciones de población indígena en resguardos a 30 de junio de 2010, pág. 32).

51 Los resultados censales de 2005 sobre población indígena han sido puestos en duda por la mayor parte de las organizaciones indígenas que denuncian la no realización del censo en muchas cabeceras corregimentales que explicarían problemas serios de subregistro. No obstante lo anterior, los cálculos hechos por las mismas organizaciones indígenas, como la ONIC, apenas presentan para la Amazonia una cifra cercana a las 96.000 personas (Ver anexo 1).

52 La población indígena de los seis departamentos amazónicos proyectada a 2011 apenas llega a 108.130 personas. Véase el estudio: *Visibilidad estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogotá: DANE. 2010.

Alta diversidad lingüística y cultural

Estas cifras censales y demográficas deben tomarse con cierta reserva y deben ser consideradas sólo de manera indicativa, por los problemas de subregistro ya anotados y porque no dan cuenta exacta de la dinámica demográfica reciente ni de la movilidad o distribución actual de la población indígena y porque tampoco permite identificar con certeza a la población indígena amazónica residente en departamentos considerados como no amazónicos por la actual organización político administrativa del país. De la misma manera, las cifras censales disponibles no hacen justicia con la población indígena que habita en los centros urbanos de la región y mucho menos con aquella que vive en condiciones de marginamiento en las grandes ciudades y capitales fuera de ella. La precariedad de la información estadística también afecta la comprensión de la situación de la población indígena que habita las zonas fronterizas de Colombia con todos sus vecinos amazónicos, donde se presenta una alta movilidad a través de las fronteras, donde la mayor parte de las etnias forman parte de sociedades de frontera ubicadas en asentamientos binacionales o trinacionales y que por tanto ostentan características transnacionales y participan en dinámicas muy poco conocidas[53]. A todo lo largo de las líneas de demarcación de la Amazonia colombiana con Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela se encuentran grupos cuyos territorios y áreas de subsistencia existían con anterioridad a los procesos de diferenciación y delimitación nacional y hoy se encuentran dispersos en dos o incluso tres países vecinos. En la procura por defender y preservar sus territorios étnicos, estos grupos se enfrentan a la existencia de regímenes de tierras diferentes, a políticas públicas divergentes e incluso contrapuestas y a legislaciones también diversas y difíciles de compatibilizar.

Debe constatarse que a pesar de su baja proporción numérica en relación con la que existe en el nivel regional y nacional, los indígenas amazónicos representan la mayor diversidad cultural y lingüística del país, con 62 de los 102 pueblos que hay en Colombia según la ONIC (Anexo 2) y con más de 17 estirpes lingüísticas[54]. Desafortunadamente, esta elevada variedad es directamente proporcional a las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran la mayor parte de los grupos indígenas, que se evidencian en el reducido número de sus integrantes y en su desamparo generalizado. En la región amazónica el riesgo de extinción de los pueblos indígenas es el más alto respecto al contexto nacional, ya que según reportes de 2010 de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) de los 32 pueblos indígenas con menos de 500 habitantes en el país, 23 están ubicados en la Amazonia. Once de estos pueblos cuentan con una población entre 200 y 500 habitantes, otros siete tienen entre 100 y 200 miembros y los cinco restantes no llegan a tener 100 integrantes[55] (anexo 3). Esto explica por qué la Corte Constitucional en su Auto 004 de 2009 ha determinado que se realice, en 12 de los pueblos de la región, un plan de salvaguarda étnica, por encontrarlos en mayor peligro de exterminio cultural y físico como consecuencia directa del conflicto armado y el desplazamiento forzado que afectan a la Amazonia colombiana.

53 Además de las fronteras binacionales, Colombia comparte triples fronteras con Ecuador y Perú, en el río Putumayo; con Brasil y Perú sobre el Amazonas y con Brasil y Venezuela en el alto río Negro.

54 Ministerio de Cultura "Situación sociolingüística". Consultado diciembre de 2010 en: http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=28036.

55 ONIC. 2010. *"Palabra dulce, aire de vida". Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. Bogotá

TABLA 2
Pueblos indígenas amazónicos cubiertos por planes de salvaguarda

Pueblo Indígena	Ubicación
• Awá	Piedemonte andino-amazónico departamento del Putumayo
• Nasa (Páez)	Departamento de Putumayo y departamento del Caquetá
• Koreguaje	Cuenca del río Orteguaza y río Caquetá, departamento del Caquetá
• Kofán	Valle del Guamuez, San Miguel, Orito y Puerto Asís, departamento de Putumayo
• Siona	Medio río Putumayo, río Piñuña Blanco y Cuehembí, frontera con Ecuador, departamento del Putumayo
• Sikuani	Departamento de Guaviare, departamento de Vaupés y departamento de Guainía
• Nukak-Makú	Departamento de Guaviare, departamento de Guainía y departamento del Vaupés
• Jiw (Guayabero)	Río Guaviare, departamento del Guaviare
• Uitoto	Ríos Caquetá, Putumayo, Igará-Paraná, Cará-Paraná, departamento del Putumayo, departamento de Caquetá y departamento de Amazonas
• Inga	Valle del Sibundoy, otros asentamientos departamento de Putumayo y departamento del Amazonas
• Kamëntsá	Valle del Sibundoy departamento del Putumayo
• Kuiva	Resguardo Bacati-Arara

Fuente: Elaborado a partir de Auto 004 de 2009, Corte Constitucional; y ONIC 2010: *"Palabra dulce, aire de vida". Forjando caminos para la pervivencia de los pueblos indígenas en riesgo de extinción en Colombia*. Pág. 60. Bogotá.

Resguardos indígenas y organización del territorio en la Amazonia colombiana

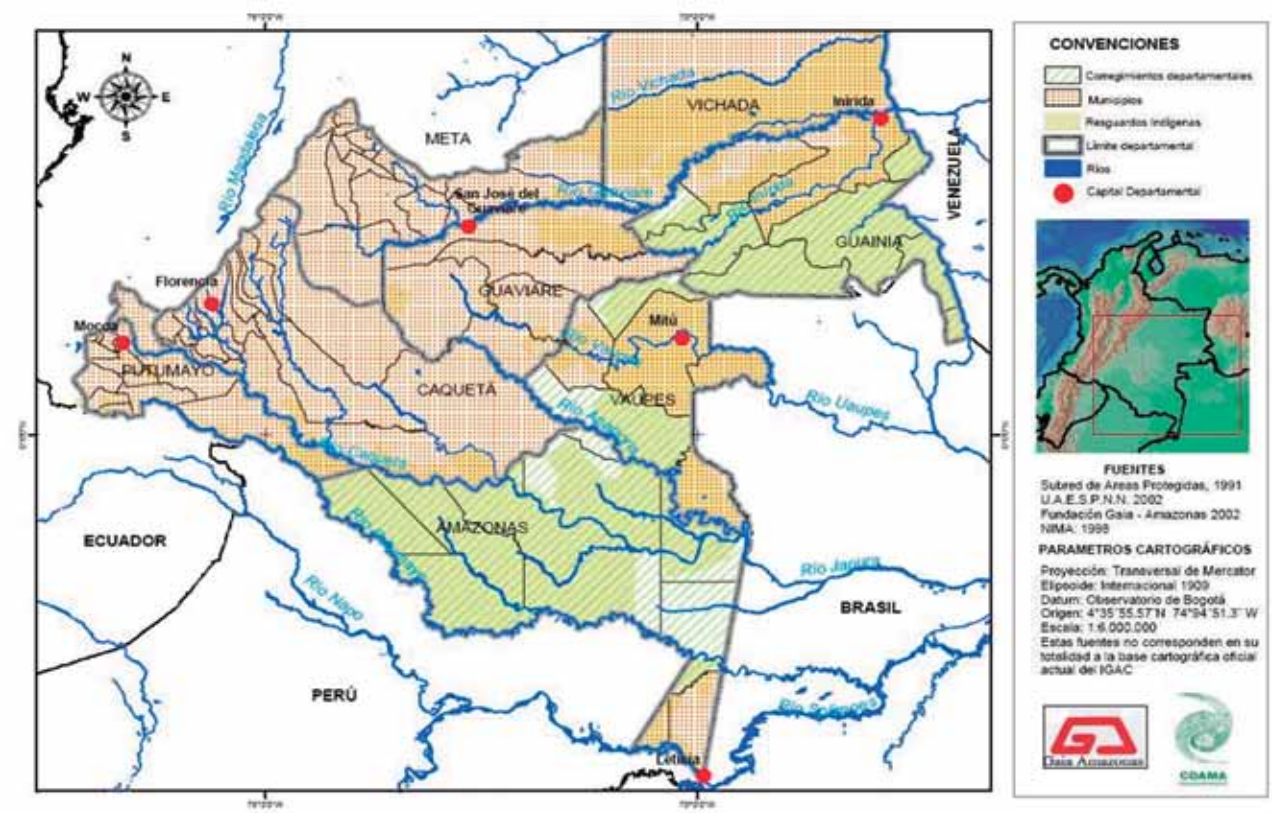
Desde el punto de vista político y administrativo, la región amazónica colombiana quedó conformada a partir de 1991[56] por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés que en su conjunto abarcan una extensión de 402.845 kilómetros cuadrados. A su vez, estos departamentos están organizados principalmente en tres figuras de organización político-administrativa, como son los municipios, los corregimientos departamentales y las entidades territoriales indígenas, así como en otras entidades que también tienen que ver con el manejo del territorio como son las áreas protegidas, la reserva forestal de la nación y los mismos resguardos indígenas. Todas estas figuras de organización del territorio se sobreponen entre sí generando buena parte de los problemas del ordenamiento territorial de la región. Los corregimientos departamentales, para mencionar una sola de estas figuras, curiosamente no forman parte del ordenamiento territorial del país consagrado en la Constitución de 1991 pero persisten en la actualidad y cubren aproximadamente el 90% del territorio del departamento del Amazonas, el 50% del de Guainía y un poco menos de la mitad del de Vaupés (Mapa 1; anexo 4).

Aunque la Constitución de 1991 determinó la organización territorial de la nación en departamentos, municipios y entidades territoriales indígenas, dejó algunas tareas inconclusas y pendientes que supuestamente debieron ser

56 La Constitución de 1991 abolió las figuras de comisarías e intendencias que conformaban lo que se conocía como los "antiguos territorios nacionales" y dividían a las regiones de la Orinoquia y la Amazonia, y organizó el territorio nacional en unidades territoriales con el mismo estatus, llamados departamentos.

MAPA 1

Corregimientos departamentales, municipios y resguardos indígenas de la Amazonia colombiana



resueltas con una ley de ordenamiento territorial que, veinte años después de haber sido ordenada, apenas en estos días ha sido aprobada[57]. La reglamentación de las entidades territoriales indígenas (ETI's) es una de esas tareas aplazadas.

Una porción considerable de los indígenas amazónicos habitan territorios legalmente reconocidos como resguardos, en número aproximado a 171[58] y en una superficie mayor a las 22 millones de hectáreas, equivalente a más de la mitad de la región amazónica colombiana (mapas 1 y 2, tabla 3).

En el contexto nacional, estos territorios constituyen algo así como el 80% del área total de resguardos registrados en Colombia[59]. No obstante, estas cifras aparentemente generosas en materia de titulación de resguardos en la

TABLA 3

Resguardos constituidos en la Amazonia colombiana

N°	Departamento	Resguardos constituidos	Familias	Personas	área (has.)
1	Amazonas	21	4.137	21.930	9.209.244
2	Caquetá	42	805	4.205	680.196
3	Guainía	28	2.164	9.836	7.129.420
4	Guaviare	24	835	4.333	1.892.752
5	Putumayo	54	2.232	10.145	188.280
6	Vaupés[1]	2	2.231	12.935	3.639.925
	TOTAL	171	12.404	63.384	22.739.817

1. Sin incluir el resguardo-parque Yaigojé, Apaporis. Fuente: Ministerio del Interior 2009.

57 La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ha sido aprobada en los momentos en que este documento y el contrato que lo originó se han finalizado. Por eso el texto final de la mencionada ley y el análisis detallado del mismo quedan por fuera de su alcance.

58 Ministerio del Interior, 2009.

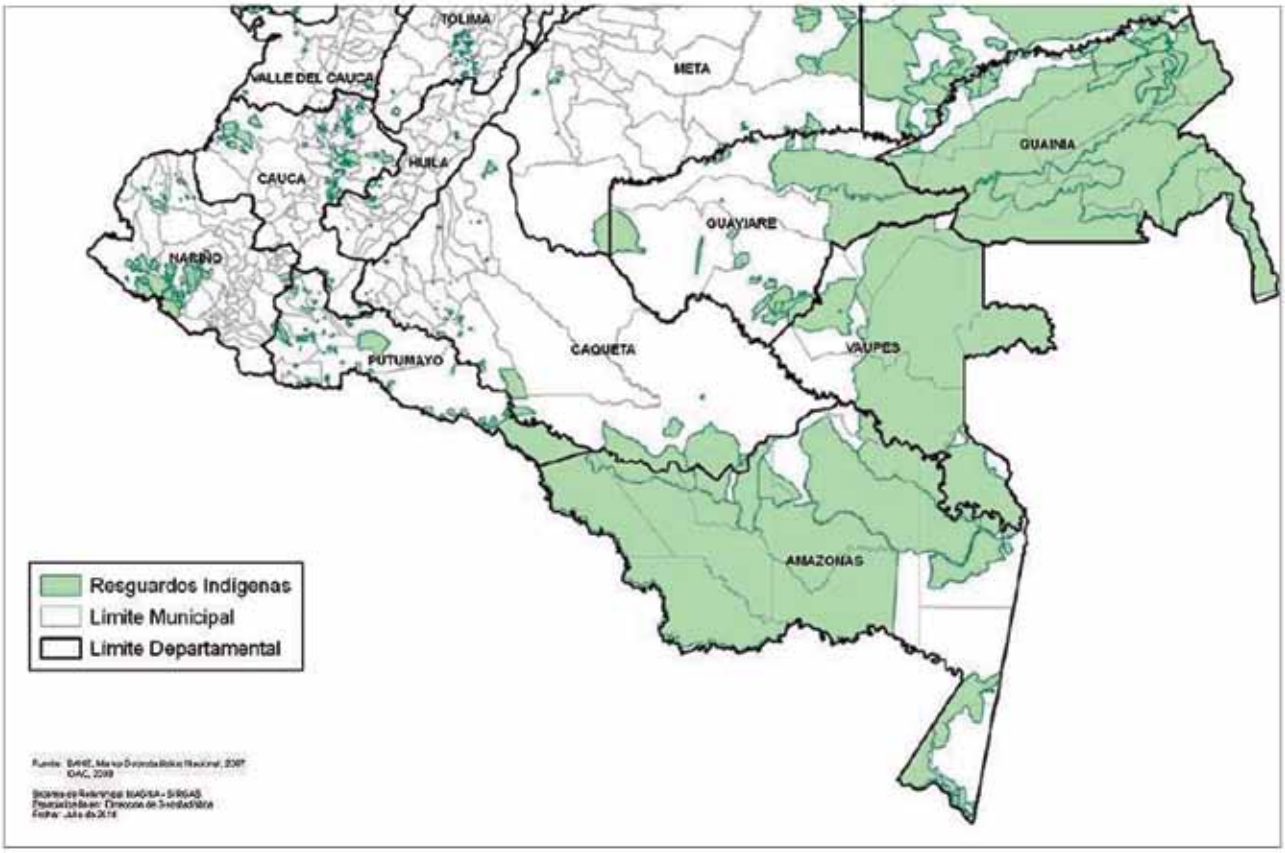
59 Según datos de IGAC (2006, 2008) y DANE (2007).

Amazonia, no pueden ser interpretadas como un índice adecuado o siquiera aproximado de la situación de la población indígena en materia de reconocimiento de sus derechos sobre el territorio. La existencia de algunos grandes resguardos con extensión superior al millón de hectáreas no expresa la complejidad de los conflictos y problemas relativos a la territorialidad de la población indígena y no se correlaciona con las condiciones, expectativas y necesidades territoriales de más de un tercio de los indígenas amazónicos que, como se verá adelante, carecen de acceso a un resguardo o a un territorio étnico[60]. A la población indígena que ha migrado a los centros urbanos en anteriores eventos de desterritorialización, por diversos conflictos y violencia o en búsqueda de las oportunidades que no encontró en sus comunidades de origen, se ha sumado la población que se ha visto últimamente afectada por desplazamiento forzado, por la violencia armada en su territorio y por otros conflictos y es la que hoy habita en condiciones precarias en algunas de las capitales departamentales amazónicas como Florencia, Mocoa, San José del Guaviare o Leticia o en otras ciudades del país.

60 De acuerdo con la información del Ministerio del Interior del año 2009 la población indígena de los resguardos en la Amazonia alcanza los 63.384 habitantes de un total de 108.130 calculados por el Dane para el año 2010.

MAPA 2

Resguardos indígenas de la Amazonia colombiana



Fuente. Atlas de Colombia, IGAC. 2003.

Indígenas urbanos

Un porcentaje cada vez más significativo de la población indígena de la Amazonia colombiana vive en las capitales departamentales y en las cabeceras de los centros urbanos más importantes, llegando a constituirse mayoría de la población en algunos pocos municipios como Santiago en el valle de Sibundoy en el Putumayo o Puerto Nariño en el Amazonas. La población indígena que habita las cabeceras de los trece municipios del departamento del Putumayo se acerca en promedio al 20%[61] mientras que en el departamento del Amazonas, en sus dos únicos municipios, Puerto Nariño y Leticia, la proporción de indígenas se aproxima al 75% y al 10% respectivamente[62]. En Inírida, la capital de Guainía el 22% del total de población es indígena mientras que en Mitú ésta se puede acercar al 20%[63]. En contraste, en las capitales de los departamentos de Caquetá y Guaviare la proporción de población indígena en relación con el total de población urbana es mucho menor y no llega siquiera al 10%[64].

La mayor parte de la población indígena que habita en cercanías o dentro de estos centros urbanos ha sufrido un prolongado proceso de desterritorialización y enfrenta las dificultades propias del medio urbano amazónico, como el hacinamiento, la informalidad, la ausencia total de servicios públicos, de educación y salud, así como la discriminación, la ausencia de oportunidades y, en general, la desprotección estatal. Los indígenas constituyen uno de los grupos más invisibles de la población de estas ciudades y quienes viven en condiciones más precarias. Sin territorio, sin chagras para el cultivo de sus alimentos y sin espacios para expresar y reproducir su socialidad, constituyen una de las porciones más vulnerable dentro de la población indígena, en términos de la fragmentación social y la pérdida de su identidad y su cultura.

Pueblos de tradición nómada, indígenas en las fronteras y pueblos en aislamiento "voluntario"

En la Amazonia existe una serie de pueblos que comportan condiciones y problemáticas particulares, en comparación con la situación del resto de grupos indígenas de la Amazonia y del país, que requiere un acercamiento, una interlocución y una atención diferenciada por parte del Estado. Nos referimos a los pueblos con una alta movilidad territorial, como los que viven en el Guaviare, los pueblos que habitan las fronteras nacionales de dos o más países y los denominados pueblos en aislamiento "voluntario".

De acuerdo a Franky y Mahecha, lo pueblos de tradición nómada como los nukak, sikuane, cuiba, hitnu y macaguaje[65] han afrontado dinámicas que "han diezmado sus poblaciones, menoscabado su calidad de vida y mermado su autonomía". Las causas de esta situación se expresan en "la reducción de la movilidad, la perdida territorial, la discriminación social, la explotación eco-

61 De acuerdo a la línea base del departamento del Putumayo, la población indígena está conformada por aproximadamente 45.000 personas, dentro de un total de población total del departamento que asciende a 326.083 individuos según el documento de línea base preparado para este CONPES.

62 En Leticia la población indígena es de 3.559 personas y en Puerto Nariño de 3.442 individuos. Ver: Línea base Amazonas. CONPES Amazonia 2011.

63 Estimaciones tomadas de la línea base Vaupés hecha para este CONPES con base en el censo DANE de 2005.

64 Líneas base de Caquetá y Guaviare.

65 C. Franky, D. Mahecha y M. Colino (Eds.). Pueblos de tradición nómada de la Amazonia y la Orinoquia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia, Instituto IMANI, 2010. Pág. 24.

nómica, la violación de los derechos humanos y, en los últimos años, el desplazamiento y confinamiento forzados.

Una porción significativa de la población indígena de la Amazonia colombiana tiene un carácter fronterizo, se mantiene dispersa y desarrolla una intensa movilidad a lado y lado de los límites nacionales. A todo lo largo de las líneas de demarcación de la Amazonia colombiana con Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela se encuentran grupos como los cofanes, sionas, uitotos, ticunas, yaguas, cocamas, mirañas, macú y otros, cuyos territorios y áreas de subsistencia existían con anterioridad a los procesos de diferenciación y delimitación nacional y hoy se encuentran dispersos en dos o incluso tres países vecinos. Los grupos establecidos a lo largo de las fronteras nacionales tienen problemáticas particulares que se relacionan, entre otras cosas, con tener que soportar la incompatibilidad de las legislaciones indigenistas y de tierras de cada país y por lo mismo, con las dificultades propias del ejercicio de soberanías distintas, en ocasiones contrapuestas entre sí y, en todo caso, muy poco comprometidas con identidades y culturas étnicas transfronterizas o supranacionales.

En la Amazonia colombiana y principalmente en su parte oriental existen también varios grupos aislados y que rechazan de manera deliberada las relaciones con miembros e instituciones de la sociedad nacional y regional. Ese rechazo al contacto, que debe entenderse como un mecanismo de defensa o resistencia[66] más que como un acto caprichoso de aislamiento voluntario, les ha permitido mantener sus costumbres, su supervivencia y su integridad étnica. Roberto Franco menciona que en el contexto nacional solo en la Amazonia existen grupos aislados y que hay referencias de por lo menos seis o siete de ellos que pueden calificarse estrictamente como tales. Algunos de estos grupos forman parte de etnias relativamente numerosas y con una tradición de contacto de más de un siglo, mientras que de los otros, la minoría (urumis o yuris), se tienen pocas evidencias o información. En síntesis, los grupos aislados son: un segmento de los miraña en el alto río Pamá dentro del predio Putumayo; los urumis o jurumis del alto Mirití-Paraná; un subgrupo de los uitoto en el alto Cahuinarí; un grupo carijona entre el Mesay y el Ajajú en la serranía de Chiribiquete; fragmentos de los nukak en la reserva nukak y de los macú en cercanías al alto Isana-Ayarí-Querarí y los yuris, passés y uainumás de los ríos Bernardo, Puré, Pupuña y Cahuinarí[67].

La categorización como grupos en aislamiento voluntario es engañosa porque puede dar a entender que no requieren atención estatal[68] o que no son sujetos de derechos territoriales. Ninguna de estas opciones es válida ya que estos grupos se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad y más que otros dependen de un trato diferencial que permita facilitar no solo su autonomía, sino el reconocimiento de territorios que puedan garantizar su subsistencia y su aislamiento.

66 Véase el estudio realizado para este CONPES por Roberto Franco. Elementos para una política pública sobre grupos indígenas aislados de la civilización en la Amazonia colombiana. 2011.

67 Op. cit.

68 Op. cit.

DIAGNÓSTICO

EL PROBLEMA GENERAL

Las sociedades nativas de la Amazonia continúan siendo afectadas por altos niveles de exclusión dentro de la sociedad regional y nacional, no son reconocidas como sujetos colectivos de derechos políticos, sociales y culturales, por limitaciones, omisiones o incoherencia en la actuación del Estado colombiano para cumplir con sus funciones y obligaciones constitucionales. Esta exclusión afecta todos los ámbitos de su vida individual y colectiva, las ha colocado en condición de alta vulnerabilidad social y demográfica poniendo en riesgo su supervivencia futura.

La insuficiencia, la falta de efectividad y de eficacia del Estado colombiano para atender de manera integral a la población indígena de la Amazonia y para cerrar la brecha entre esta región y las demás regiones de Colombia, se relaciona con una limitada y deficiente implementación de la normatividad existente, con su desconocimiento por acción u omisión, o con la carencia de normas e instrumentos de política adecuados a las especificidades y necesidades de las sociedades amazónicas. Por esto, la exclusión y las limitaciones en la acción estatal se han venido constituyendo en el problema central que afecta a la población indígena de la región.

Los innegables avances en materia constitucional y de reconocimiento de sus derechos son tan incipientes e insuficientes, en comparación con los prolongados periodos en que la población nativa sufrió exclusión, que no han permitido revertir las dificultades materiales de su existencia, ni garantizar su realización y protagonismo como ciudadanos y sujetos de derecho colectivo o como agentes decisivos en la consolidación de la nación colombiana.

LOS EJES TEMATICOS Y SUS PROBLEMAS

Los graves problemas que enfrentan las sociedades amazónicas tienen variadas causas y efectos que se retroalimentan de manera compleja dificultando su identificación, su análisis y su resolución, por lo que deben y pueden agruparse en segmentos discretos o ejes problemáticos. Estos ejes no sólo ofrecen la posibilidad de agrupar los problemas para su mejor interpretación desde un punto de vista analítico, sino que han sido definidos por los propios representantes de las poblaciones indígenas y adoptados por el resto de las partes interesadas en una política de estado y por tanto guardan correspondencia y significación con respecto a su propia cosmovisión, sus expectativas y sus perspectivas para solucionarlos.

Cada uno de estos ejes problemáticos se plantea mediante la selección de un problema principal que es necesario identificar y formular con el propósito de jerarquizar la problemática y como paso previo para la constitución de las respuestas, la definición de los objetivos de política y las acciones que se han de proponer y adoptar para resolverlos.

Eje 1: Territorialidad indígena

• ***El problema principal.*** Una de las dimensiones más importantes en la vida de las sociedades indígenas amazónicas está definida por su territorialidad, entendida como el estrecho vínculo material y espiritual que ellas tienen con un territorio étnico. Por lo anterior, el principal problema que afecta dicho vínculo está constituido por los factores que impiden el acceso de la población a sus territorios ancestrales y complementariamente, los que entorpecen o limitan su manejo autónomo.

• ***Causas.*** Entre los principales factores o causas que afectan la territorialidad indígena podemos destacar:

1. El insuficiente desarrollo constitucional y normativo relativo al ordenamiento territorial del país y en particular de la región amazónica que incide en la falta de reconocimiento pleno de la territorialidad indígena y de los derechos constitucionales conexos.

2. Las limitaciones en los procesos de adjudicación y titulación de tierras de resguardo en áreas ocupadas por población indígena o de población sin acceso a territorio étnico.

3. Parte de los resguardos y territorios indígenas continúan afectados por la presencia de cultivos ilícitos, por el conflicto armado y por el incremento de la explotación petrolera y minera. En conjunto estos factores agravan los procesos de abandono y desplazamiento de población indígena de sus territorios étnicos y ancestrales.

• ***Consecuencias.*** Entre los efectos de esta problemática están los siguientes:

A. La constitución inconclusa: la ley orgánica de ordenamiento territorial y la reglamentación de las ETI's.

La dilación reiterada en la tramitación y aprobación de la LOOT y de la reglamentación de las ETI's, que fueron definidas por la Constitución de 1991 como medios necesarios para obtener una sólida base legal que permita el reconocimiento, la organización y la consolidación de los territorios indígenas y las demandas relacionadas con la tierra y el territorio, es responsable en gran medida de los problemas de la territorialidad y su ausencia ha contribuido a agravarlos. La persistencia de los corregimientos departamentales como figuras de ordenamiento ajenas a la organización territorial actual del país o la superposición de las distintas jurisdicciones relativas al ordenamiento ambiental del territorio son algunas de las principales consecuencias relativas a la ausencia de una LOOT y de la falta de reglamentación de las ETI's.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución Nacional y cuando la Comisión de Ordenamiento Territorial creada por ella radicó la primera iniciativa, se han presentado alrededor de 17 proyectos de LOOT (nueve de iniciativa parlamentaria y el resto de origen gubernamental). En el gobierno del presidente Uribe se presentó un primer proyecto de ley (016S/03 y 270C/04) que contempló en su Capítulo 6 de manera expedita la creación y reglamentación de las entidades territoriales indígenas y creaba la Comisión de Ordenamiento Territorial de carácter permanente de la cual harían parte expertos designados por el Congreso Nacional, de la Presidencia de la República y de la academia al igual que representantes de los departamentos, los municipios y las comunidades indígenas del país. Este

proyecto alcanzó a hacer trámite en las cámaras legislativas en su primera vuelta. En el año 2007 ese gobierno radicó un segundo proyecto que no tuvo trámite en el congreso.

El gobierno del presidente Santos presentó ante el congreso el Proyecto de Ley 141 de 2010 por "por el cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial" el que fue adicionado con el Proyecto 058 luego de una ronda nacional de consulta en los departamentos. En lo atinente a los territorios indígenas en el Parágrafo 2 del Artículo 36 del Capítulo V de Disposiciones Finales establece que "en virtud de los 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".

En los últimos días, en momentos en que se ha entregado una versión previa de este Documento CONPES, se ha conocido la aprobación de la propuesta de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial presentada por el gobierno del actual presidente y aprobada por el congreso. En esta ley los asuntos relativos a la territorialidad indígena pendientes desde 1991 han quedado sin tratamiento, aunque existe el compromiso explícito de que estos serán materia de una ley especial que deberá tramitarse y aprobarse antes de un año después de la entrada en vigencia de la ley recientemente sancionada.

Se espera que estas propuestas gubernamentales, sobre todo la relacionada con la ley especial para los territorios indígenas, puedan finalmente aprobarse e implementarse, con lo que se abrirían las puertas para destrabar y resolver buena parte de los problemas de los pueblos indígenas relacionados con el acceso y el reconocimiento de sus territorios.

a) Persistencia de los corregimientos departamentales

Como se indicó arriba, en los departamentos de Vaupés, Guainía o Amazonas todavía existen los llamados corregimientos departamentales (mapa 1 y anexo 4), los cuales abarcan más de las tres cuartas parte del territorio conjunto de estos tres departamentos y dentro de ellos se encuentra buena parte de los territorios y resguardos indígenas. Los corregimientos departamentales se organizan en torno a pequeños núcleos urbanos denominados cabeceras corregimentales y constituyen inmensos espacios por lo general retirados y muy poco comunicados con las capitales departamentales, donde habita una población mayoritariamente indígena muy dispersa y la presencia estatal es más precaria. Estas entidades carecen de vida jurídica, de capacidad y organización administrativa, de presencia institucional, de recursos y de interlocución.

Esta situación puede estar en vías de solución si tenemos en cuenta la inminente aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial donde se propone una fórmula legal para convertir los corregimientos departamentales de Amazonas, Vaupés y Guainía en municipios. El texto dice: "En sujeción al artículo 16 de la Ley 617 de 2000, autorícese por el término de un año, a las asambleas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, para que dentro de su respectiva jurisdicción, aquellos territorios que actualmente se denominan corregimientos departamentales, se eleven a la categoría de municipios, sin el lleno de los requisitos generales, siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio y se encuentren ubicados en zonas de frontera". Se esperaría que los veinte corregi-

mientos departamentales puedan superar estas restricciones para que la disposición pueda ser realmente efectiva.

De forma paralela, en la actualidad se encuentra avanzada, por lo menos en el departamento del Amazonas, una propuesta de municipalización de los corregimientos del departamento, liderada por los representantes a la cámara por esta jurisdicción. Sin embargo, esta propuesta de municipalización no parece contar con el apoyo de gran parte de las organizaciones indígenas del departamento quienes han planteado que la prioridad la constituye el reconocimiento legal y la reglamentación de las entidades territoriales indígenas, ETI´s. Ésta o cualquier otra propuesta de municipalización de los corregimientos en Amazonas, Vaupés y Guainía que pueda afectar a las entidades territoriales indígenas, deberá contar, según lo dispuesto en el proyecto de ley referido arriba, con la consulta previa y por tanto el consentimiento de los pueblos indígenas. Las autoridades indígenas participantes en los talleres de construcción de este CONPES han dejado en claro que la municipalización no resuelve los problemas territoriales de los pueblos indígenas amazónicos y por eso ellos proponen como opción definitiva privilegiar la reglamentación de las ETI´s.

b) Superposición de áreas protegidas con resguardos indígenas

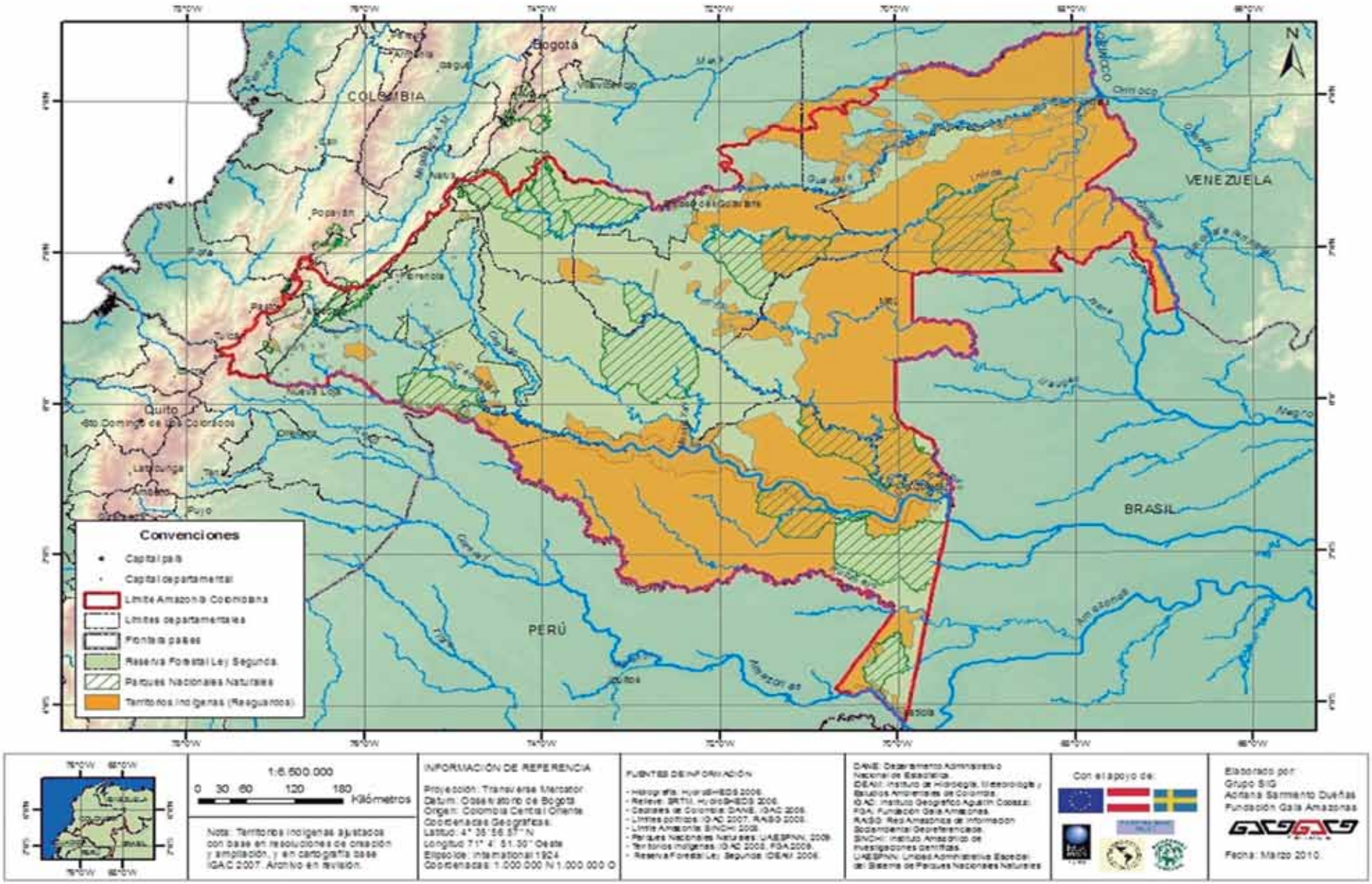
La relación de la población indígena con sus territorios también se ve muy afectada por la superposición o traslape entre los resguardos y otras figuras de organización y manejo ambiental del territorio como los parques nacionales naturales y la reserva forestal de la nación. La transposición de las áreas protegidas y particularmente de los parques y las reservas nacionales naturales y los resguardos indígenas es la norma general. La afectación por superposición supera las tres millones de hectáreas y afecta de manera variada a los resguardos y va desde un 5% en el parque Indi Wasi en el piedemonte, pasando por un 90% en el parque Cahuinarí[69] y llegando al 100%, en el traslape de la reserva nacional natural Puinawai con el resguardo de la cuenca media y alta del río Inírida y también en el resguardo-parque Yaigojé-Apaporis (ver mapa 3 y anexo 5).

En el caso del resguardo Yaigojé-Apaporis, a diferencia de las demás áreas superpuestas, el traslape ha sido reconocido y convenido como producto de un acuerdo entre la mayoría de las autoridades tradicionales[70] del resguardo y el Ministerio del Medio Ambiente, a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el objeto de ejercer una especie de manejo ambiental compartido del territorio. Ésta es una figura muy reciente (2008) que no tiene antecedentes jurídicos y cuyas bondades y defectos apenas empiezan a percibirse. Lo cierto es que esta figura, que en una versión optimista supondría una doble protección, ambiental y territorial, no ha estado exenta de los riesgos y amenazas que afectan tanto las políticas de conservación como las de protección del territorio indígena tradicional. Como se verá adelante, en este resguardo-parque ya han sido adjudicadas varias concesiones mineras, en contravía con la política de conservación estricta de las áreas protegidas del mismo Estado y sin las debidas consultas y consentimiento indígenas sobre el territorio afectado.

69 En los últimos años se ha llegado a acuerdos entre las autoridades de parques y el resguardo indígena Cahuinarí para la participación de las autoridades indígenas en el manejo ambiental conjunto del área de traslape.

70 De acuerdo a los dirigentes presentes en el taller realizado en Leticia la última semana del mes de enero de 2011.

MAPA 3 Territorios indígenas, áreas protegidas y reserva forestal en la Amazonia colombiana



c) Desterritorialización o insuficiencia territorial

A pesar de los logros de las últimas dos décadas en materia de reconocimiento jurídico a través de la constitución de resguardos en todo el país y en la región, solo una parte de los indígenas amazónicos ha logrado mantenerse en territorios considerados por ellos mismos como ancestrales. Más de un tercio de la población indígena de la Amazonia ha perdido parcial o totalmente su vínculo con el territorio étnico ya que habita en asentamientos urbanos o en cercanía a ellos, en condiciones precarias, en busca de oportunidades de empleo, mientras que otra porción vive hacinada en asentamientos informales, en micro resguardos, a la espera de ser enganchada al servicio de quienes se lucran de las variadas actividades extractivas legales, ilegales e informales que proliferan en la región, o reclutada eventualmente, de manera por lo general forzosa, por alguno de los actores armados que hacen presencia permanente o temporal en porciones considerables del territorio amazónico.

De acuerdo a la información disponible, un primer acercamiento muestra que hacia el final de la primera década de este siglo, la proporción de los indígenas que no tienen acceso a territorio y que no vive en resguardos se ha incrementado. En relación con los datos ofrecidos por el Departamento Nacional de Planeación para el año 2001, sobre indígenas que no habitaban los resguardos en la Amazonia, en algo más de diez años se ha duplicado la población que no vive en resguardos pasando de 18.497 personas[71] a casi 45.000 en la actualidad, en comparación con el crecimiento bruto de la población indígena amazónica en ese mismo periodo que se ha incrementado apenas en un 14%.

Una gran proporción de la población indígena que hoy habita las ciudades y los centros urbanos perdieron su vínculo con el territorio étnico hace más de una década al desplazarse allí en busca de mejores condiciones de vida o al verse forzada por varias razones a abandonar sus tierras. Para ellos, la reivindicación de su territorialidad no pasa necesariamente por el reconocimiento de territorios o la adjudicación de tierras de resguardo, pero si por la constitución de escenarios y espacios que faciliten mantener su cohesión social y la realización de sus prácticas culturales.

Una porción significativa de la población indígena amazónica no tiene actualmente posibilidades de acceder a un territorio o sufren las consecuencias derivadas del hacinamiento en pequeños resguardos, parte de ellos están ubicados en las capitales o en cercanías a los principales centros urbanos de los departamentos amazónicos. La situación más crítica de estos pobladores se puede observar en el piedemonte putumayense y caqueteño, en inmediaciones a San José del Guaviare, en el trapecio amazónico y en algunas cabeceras corregimentales como por ejemplo La Pedrera y Tarapacá en el Amazonas.

B. Conflicto armado

Las consecuencias del conflicto armado, que tiene varias facetas, afectan a una porción importante de la población indígena y se reflejan en buena medida en los eventos de desplazamiento de sus territorios.

a) Desplazamiento forzado

Para el período comprendido entre el año 1998 y enero del año 2011, se ha estimado una población indígena desplazada de 19.513 perso-

71 El estudio de Planeación Nacional publicado en 2006 con base en datos del DANE de 2001, calcula una población indígena de 93.171 personas para los departamentos amazónicos. De estos vivían en resguardos 74.674 o sea casi el 80%. Ver: DNP. Los Pueblos Indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2006. Pág. 119.

nas[72] que corresponde aproximadamente a casi el 20% del total de la población indígena de la región (tabla 4).

TABLA 4
Población indígena desplazada entre 1998 y enero de 2011 en los departamentos amazónicos colombianos

Departamento	Indígenas desplazados 1998 - enero 2011
Amazonas	324
Caquetá	3.224
Guainía	2.224
Guaviare	1.670
Putumayo	10.041
Vaupés	2.030
TOTAL	**19.513**

Fuente: Tabla elaborada a partir de Reporte por Minoría Étnica. Agencia presidencial para la Acción Social. 2011,http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/

El problema de desplazamiento indígena es mucho más agudo en los departamentos del piedemonte amazónico y especialmente en el Putumayo y Caquetá. En el primer caso, en la última década han sido desplazadas más de diez mil personas, mientras que en el segundo caso la cifra supera las tres mil personas. No es coincidencia que en estos dos departamentos se concentran de manera especialmente compleja e intensa la presencia de cultivos ilícitos, de grupos armados involucrados en su comercialización, de los conflictos asociados a la lucha por el control de las áreas productivas, o las consecuencias de la aplicación de políticas de interdicción y de la acción antisubversiva del Estado colombiano a través de sus fuerzas armadas.

En el caso del Guaviare el desplazamiento de población indígena se alterna con el fenómeno aparentemente contrario del confinamiento. Los grupos nukak que viven en cercanías a San José, después de haber sufrido procesos de desplazamiento de sus territorios originales han soportado en los últimos años drásticos eventos de restricción a su movilidad y de la imposibilidad del retorno a sus territorios, en razón de la lucha y el conflicto de los grupos armados que disputan el control del territorio, obligándolos a hacinarse en resguardos ubicados en cercanías a los centros urbanos en condiciones de miseria y falta de acceso a cualquier servicio[73].

C. Cultivos con fines ilícitos y política antidrogas

El área establecida en el piedemonte amazónico colombiano con cultivos de uso ilícito se mantiene a pesar de algunas variaciones y de la falta de acuerdo de las diferentes entidades y agencias estatales sobre el área sembrada y sobre los resultados de la política de lucha del Estado contra el narcotráfico. Para 2008 las cifras de área cultivada en todo el país varían entre 81.000 hectáreas según el gobierno de Colombia y 144.000 según los datos de los Estados Unidos, con un dato intermedio de ONUDD de 119.000 hectáreas[74]. La mayor parte de esta extensión se encuentra en la alta Amazonia colombiana e incluso una porción de dicha extensión correspondiente a 4.549 hectáreas, según ONUDD (2009) se encuentra en resguardos indígenas[75] El informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes adscrita a la ONU (JIFE) 2010, indica que el área cultivada en Colombia se redujo a 68.000 hectáreas en el 2009 (16% menos que en el 2008) con apreciables reduccio-

72 Reporte por Minoría Étnica. *Total de personas incluidas según la minoría étnica que presenta la PD según desplazamiento expulsión*. Agencia presidencial para la Acción Social. 2011, http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/

73 Ver C. Franky, D.Mahecha y M. Colino. Op. cit.

74 Análisis situacional pueblos indígenas amazónicos, Cita a ONUDD 2008. Conpes 2010.

75 Esta cifra se presta para confusión ya que no toma en cuenta la diferencia entre cultivos de coca destinados a la producción de cocaína y los cultivos coca destinados al consumo tradicional de la hoja o a sus usos culturales.

nes del área sembrada en Caquetá, Putumayo, Amazonas y Vaupés pero con alto incremento en Guaviare especialmente en el área del resguardo nukak-makú.

Al margen de las interpretaciones sobre las cifras y de las constantes fluctuaciones en las áreas cultivadas, la permanencia de amplias zonas de cultivo, sus ciclos de contracción y expansión y su movilidad geográfica a lo largo del arco andino amazónico, desde Bolivia hasta los límites con Venezuela, lo cierto es que la lucha contra el narcotráfico parece estar muy lejos de terminar.

Esta situación ha afectado de manera mucho más severa a los grupos indígenas que habitan en el piedemonte de los departamentos que tienen mayor extensión en cultivos ilícitos, que además son las mismas zonas donde el conflicto armado se concentra. El accionar de los grupos ilegales y las respuestas de la fuerza pública afectan en manera grave a los grupos indígenas establecidos en el área. Además de los señalamientos y estigmatización que los indígenas a menudo soportan, "por colaborar" o "por no colaborar" con las fuerzas en disputa, incluidas las fuerzas del Estado. Varios líderes indígenas y comunidades de base, en el departamento de Putumayo y en menor medida en Caquetá, denuncian reiteradamente que a pesar de que en sus territorios hace años no se siembra coca con fines ilícitos, las fumigaciones aéreas continúan llevándose a cabo de modo sistemático, obligándolos a dejar sus tierras o contaminando y afectando gravemente su salud, los cultivos de subsistencia, los animales domésticos, las aguas y los bosques[76].

D. Actividades extractivas: petróleo, minería y recursos forestales

La extracción de recursos naturales no renovables y renovables, en particular la explotación de hidrocarburos, la minería legal e ilegal o la explotación forestal, a través de permisos de aprovechamiento, de licencias fraudulentas o simplemente de la extracción ilegal, también han venido afectando en diferente grado la permanencia y la subsistencia de los indígenas de los territorios que actualmente ocupan. Los factores de expulsión tienden a agravarse por las expectativas y las proyecciones de explotación económica en todos los departamentos amazónicos como lo indican la selección y definición de las áreas de explotación petrolera y minera en toda la región.

Actualmente existen o se proyectan más de 35 bloques de exploración y producción de petróleo y gas concentrados especialmente dentro y alrededor del departamento de Putumayo y su área fronteriza con Ecuador[77]. Igualmente, entre 2005 y 2007 se han registrado 83 contratos de investigación y exploración petrolera en territorios indígenas amazónicos[78], 71 de éstos, o sea la mayoría, están localizados en el departamento de Putumayo, 4 en el departamento de Guaviare, 4 en Caquetá y 4 en Guainía.

La actividad minera en la Amazonia colombiana tiene varias facetas y afecta diferencialmente a los departamentos amazónicos. En la Amazonia oriental colombiana se mantiene la extracción de oro de aluvión, con sus desastrosas consecuencias ambientales y sociales, en cercanías a la frontera con Brasil y Venezuela, o con la acción de dragas en ríos, como el Putumayo o el Caquetá, que afectan severamente su capacidad

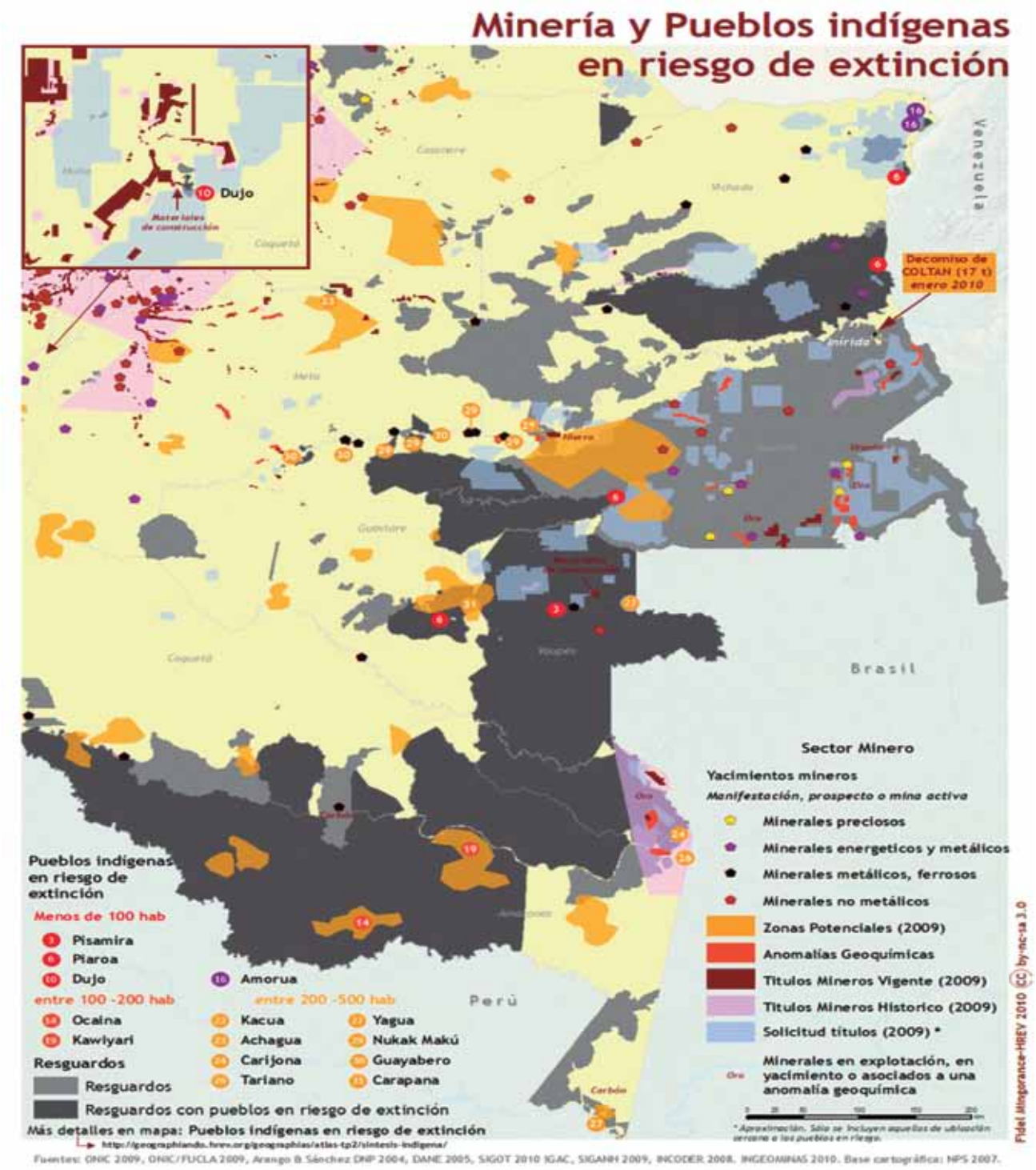
76 Según la información de las mesas temáticas del Taller CONPES Putumayo.

77 Matt Finer, et al. 2008. Los proyectos petroleros y gasíferos en la Amazonia Occidental: Amenazas a tierra virgen, biodiversidad y pueblos indígenas. Save America's Forests

78 Houghton, Juan, 2008 "Estrategia petrolera en territorios indígenas". En: Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. CECOIN, OIA, Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos.

MAPA 4

Pueblos indígenas en riesgo de extinción y zonas de explotación minera en la Amazonia Colombiana.



Fuente: Fidel Maingorance 2010. Human Rights Everywhere, http://geographiando.hrev.org/

de proveer de alimento y medios de comunicación a muchas de las comunidades ribereñas[79].

La intención de aprovechar el potencial minero de la Amazonia, que según el director de Ingeominas apenas se conoce en un 10%[80], subestimando otras opciones ecológica y económicamente viables y al margen de consideraciones ambientales y de respeto a los territorios indígenas, puede convertirse en uno de los factores que puede terminar por desestabilizar y destruir el frágil equilibrio ambiental y cultural de esta parte de la Amazonia colombiana. Llama la atención que muchas de las zonas potenciales de explotación minera estén localizadas en los territorios de algunos pueblos considerados en riesgo de extinción, como los ocaina y los kawiyarí en el interfluvio Caquetá-Putumayo, los carijona y los tariano del bajo río Caquetá, los kakua de los ríos Vaupés y Papurí, los karapana de los ríos Pirá-Paraná, Papurí y Vaupés, los nukakmakú y los jiw (guayabero) del río Guaviare. De igual manera en el departamento del Guainía se han localizado yacimientos de uranio, oro, coltán y otros minerales preciosos, energético metálicos, metálico ferrosos y minerales no metálicos (ver mapa 4). Su explotación descontrolada que no tiene visos de resolverse en el corto plazo, amenaza con afectar gravemente la estabilidad, permanencia y sostenibilidad de varios resguardos indígenas de los departamentos de Vaupés y Guainía.

79 Denuncia hecha por los participantes en el taller CONPES del Departamento del Amazonas.

80 Según su intervención televisada del acto de rendición de cuentas en diciembre de 2010.

Eje 2: Cultura e identidad

• ***El problema principal.*** Los componentes identitarios y culturales que identifican y cohesionan a las sociedades indígenas permitiéndoles su reproducción y perdurabilidad, se ven afectados principalmente por el deterioro de la memoria social, el abandono de la lengua materna, la pérdida de los sistemas de valores y el abandono de las prácticas culturales colectivas.

• ***Causas****.* Entre las principales causas que inciden en el deterioro de la identidad y la cultura de las sociedades amazónicas están:

1. La pervivencia de políticas educativas y lingüísticas ajenas a la cultura y las sociedades amazónicas.
2. El deterioro de la oralidad como medio de transmisión de la lengua, la tradición y los conocimientos colectivos.
3. La influencia negativa de los medios de comunicación y la exclusión de su acceso a los saberes y culturas aborígenes tradicionales.
4. La pérdida de la autoridad y legitimidad de los ancianos como poseedores, portadores y transmisores del conocimiento ancestral.

• ***Consecuencias.***

A. Logros muy limitados en alfabetismo, cobertura y calidad educativa

Pese a que las estadísticas presentan para la región amazónica tasas de alfabetismo relativamente similares respecto al promedio nacional (ver anexo 6), dichas estadísticas éstas no muestran que el analfabetismo afecta principalmente

a la población femenina y especialmente a las mujeres indígenas mayores. Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado en su informe de febrero de 2008, "la mayoría de las mujeres adultas son analfabetas en castellano, bien sea porque no hablan ese idioma o porque no tienen oportunidades educativas en programas de etnoeducación para adultas"[81].

Además de los problemas de cobertura que aún subsisten, son bien conocidas las precarias condiciones en que se desarrolla la actividad de formación y en especial la llamada "etnoeducación", la falta del personal docente y sus bajos niveles de preparación, actualización y/o competencia pedagógica y, por otra parte, la inadecuación de los contenidos curriculares y su descontextualización o falta de desarrollo con respecto a la región amazónica. Por esto, el progresivo debilitamiento de la cultura y la identidad indígenas no logra ser revertido con las escasas e inadecuadas herramientas con que se atiende la educación de la población indígena de la Amazonia colombiana. Dado que en general se carece de políticas educativas integrales, diferenciales e interculturales, las generaciones de jóvenes indígenas continúan experimentando una educación ajena a su vida cultural, de baja calidad y cobertura, frágil en la enseñanza de sus propias lenguas y sin una clara orientación sobre los contenidos necesarios para vivir en su mundo y para comunicarse e interactuar con el resto de la población regional y nacional.

Para evaluar la situación de la educación en la Amazonia, la información disponible apenas permite esbozar trazos parciales e incompletos sobre las condiciones regionales de este sector, en parte porque como dicen algunos estudios previos, existen vacíos e incoherencias que dificultan la construcción de indicadores e impiden valorar adecuadamente lo que se considerarían las características fundamentales de cualquier sistema educativo, es decir, su disponibilidad, su accesibilidad, su aceptabilidad y su adaptabilidad[82]. El valioso informe de Unicef del año 2004, que continua siendo válido cualitativa y cuantitativamente, propone subíndices para cada una de estas características (ver anexo 9) y construye también un índice de observancia del derecho a la educación en la Amazonia colombiana (IGODE) del 46.3%, con base en el comportamiento de esas cuatro características, que permite llegar a la conclusión de que el Estado colombiano está muy lejos de satisfacer los "imperativos que establecen el marco normativo y los principios rectores de la educación"[83]amazónica en su conjunto.

a) Dificultades en la transición a la educación propia

Los avances en la Amazonia oriental (Guainía, Vaupés y Amazonas) de la llamada educación propia, que se ha venido implementando desde la expedición de una primera sentencia de la Corte Constitucional del año 1993 (C-027 de 5 de febrero de 1993) que declaró inexequibles varios artículos del Concordato de 1974 y luego de la sentencia de octubre de 1999 (ACU-985) los indígenas amazónicos empezaron a asumir la dirección del proceso educativo, que hasta entonces estaba en manos de la Iglesia a través de la Prefectura Apostólica en la modalidad de "educación contratada" en varios departamentos. El tránsito del control de la educación a la población indígena ha tenido logros importantes aunque no ha estado exento de contratiempos. En algunos casos, la inexperiencia indígena en el

81 Auto 004 de 2009, Corte Constitucional

82 Vease: Unicef. *La educación en la Amazonia colombiana. Diagnóstico de situación*. Bogotá: Unicef: Aldhu, 2004. Págs. 81 y siguientes.

83 Op. cit. Pág. 84.

manejo y la administración de las instituciones educativas, ha llevado a reactivar la contratación de la Iglesia para la administración y funcionamiento de la educación como ha venido sucediendo en el departamento del Amazonas. Igualmente, en el caso de Guainía se propone la continuación del manejo del modelo pedagógico y la administración por parte de algunos miembros de la iglesia.

Esta situación pone al descubierto las dificultades que tienen los indígenas para ejercer el derecho para administrar y construir autónomamente su educación y explica porque algunos líderes reconocen que requieren de mayor cualificación para organizar eficientemente sus proyectos educativos. Por ello aprueban, como en el caso de Guainía, el aceptable desempeño administrativo de algunos miembros de la Iglesia que cumplen con el funcionamiento de la institución educativa (comida para estudiantes, exactitud en el cronograma académico), en contraste con la improvisación y la desorganización administrativa que caracteriza su propia administración.

b) Exclusión de la población indígena de la educación superior

La situación más extrema de la educación indígena en la Amazonia colombiana en términos de exclusión por baja cobertura, se manifiesta en los bajísimos índices de acceso de la población joven a la educación superior. Un ejemplo de esto lo suministra el departamento del Amazonas donde a pesar de haberse incrementado en la primera década el porcentaje de bachilleres que ingresaron a una universidad pública o privada pasando de un 2% a un 10%, el avance en cobertura es mínimo y la distancia lejana con respecto al 35.5% del promedio nacional[84]. Lo más preocupante es que de este porcentaje solo una pequeña proporción corresponde a población indígena. En el departamento del Amazonas, este incremento en gran medida ha sido el resultado del esfuerzo de universidades como la Universidad Antonio Nariño y la UNAD que han venido implementando programas a distancia en el departamento y de la Universidad Nacional de Colombia en su sede Amazonia, que desde el año 2008 ha incrementado la matrícula en pregrado hasta alcanzar en el año 2011 los trescientos estudiantes. De estos, aproximadamente el 20% son jóvenes indígenas procedentes de los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo[85].

En la región amazónica también se crearon algunos centros regionales de educación superior (CERES) con éxito variable. La debilidad de las instituciones de educación superior privadas y públicas, los incipientes aparatos productivos departamentales y la falta de compromiso y apoyo de las entidades de gobierno municipales y departamentales, como soportes del sistema, muestran las dificultades de esta propuesta de acceso a la educación superior, basada en la oferta de las universidades privadas y en la financiación particular de la población, que como sabemos en la Amazonia tiene muy bajos ingresos y en el caso de los indígenas, que son los más excluidos, estos son prácticamente inexistentes. Estos factores han impedido mejores logros en este emprendimiento estatal, con la notable excepción del corregimiento de La Chorrera donde la Universidad Pedagógica Nacional, con algunas dificultades, ofrece un programa de licenciatura en biología a través del CERES en el que estaban inscritos, en el año 2010, unos treinta jóvenes indígenas[86].

En el resto de los departamentos amazónicos la situación de acceso a la educación superior de la población indígena es incluso más pre-

84 MEN-SNIES, 2010.

85 Universidad Nacional de Colombia. Secretaría de Sede.

86 Informe Ministerio de Educación Nacional, 2010.

caria que en el departamento del Amazonas ya que en ninguno de ellos existen universidades presenciales sino generalmente programas a distancia poco adecuados a las condiciones de la región y a las necesidades de la población nativa. La excepción es el Caquetá, donde existe la universidad pública más grande de la región, la Universidad de la Amazonia. El problema es que la presencia de población indígena en esta universidad es prácticamente nula y sus programas son poco o nada adecuados a las condiciones sociales y ambientales de la región amazónica.

B. El abandono de la lengua materna y el deterioro de la memoria y la tradición oral

De acuerdo a los registros del censo DANE de 2005, en los departamentos amazónicos colombianos casi la mitad de la población indígena ha dejado de comunicarse en su lengua materna indígena y solo en Vaupés y Guainía el porcentaje de hablantes en lengua todavía alcanza el 72% y el 86% respectivamente (anexo 7). Esto es consecuente con los análisis[87] incluidos en el atlas de las lenguas del mundo en peligro de desaparecer de la Unesco (2010), según los cuales la totalidad de las lenguas indígenas de la Amazonia colombiana están en situación de vulnerabilidad y amenaza.

Según Landaburu[88], de las lenguas de Amazonia se encuentran tres lenguas en situación próxima a la extinción: nonuya (tres hablantes), carijona (más o menos 30 hablantes pasivos), y pisamira (más o menos 25 hablantes) y se encuentran "en serio peligro" 15 lenguas: achagua, andoke, bora-miraña, cocama, coreguaje, guayabero, kamëntsa, kabiyari, kofan, makaguane, muinane, nukak, ocaina, sáliba, yujup. En mejores condiciones se encuentran seis lenguas (inga, kubeo, kurripako, puinave, sikuani, tucano) con una relativa vitalidad y que se transmiten generacionalmente, pero que necesitan acciones para su sostenibilidad[89]. Las demás lenguas indígenas de la región amazónica, 30 aproximadamente, están entre estos dos extremos, en una suerte de equilibrio inestable y cuyo destino dependerá de las políticas que en el futuro cercano se adopten para su mantenimiento y revitalización.

No obstante las pérdidas mencionadas y las amenazas para mantener su lengua, su cultura y su cohesión identitaria, las poblaciones indígenas de la Amazonia colombiana, continúan manteniendo y trasmitiendo generacionalmente su saber, sus modalidades adaptativas con la selva y sus maneras de relacionarse entre sí como con las sociedades no indígenas. La pervivencia de sus prácticas y tradiciones y los intentos por recuperarlas y mantenerlas vivas constituyen un importante activo del cual debe partir el Estado para mejorar y fortalecer con atención diferenciada, las posibilidades y las oportunidades de

87 "Una lengua corre el peligro de desaparecer cuando sus hablantes dejan de utilizarla, cuando van restringiendo su uso a ámbitos cada vez más reducidos, cuando recurren cada vez menos a sus registros y estilos idiomáticos, o cuando dejan de transmitirla a la generación siguiente. Un solo factor no es determinante para afirmar que una lengua se halla en peligro de desaparición. Los expertos de la Unesco han identificado los nueve factores siguientes, que deben considerarse en su conjunto: 1 La transmisión del idioma de una generación a otra. 2 El número absoluto de sus hablantes. 3 La proporción de sus hablantes con respecto a la población total. 4 Los cambios en los ámbitos de utilización del idioma. 5 La capacidad de reacción ante los nuevos ámbitos de actividad y los media. 6 La disponibilidad de material destinado a la alfabetización en el idioma y la enseñanza de éste. 7 La actitud ante el idioma y la política lingüística de las autoridades gubernamentales y las instituciones, comprendida la cuestión de su reconocimiento y uso oficiales. 8 La actitud de los miembros de la comunidad de hablantes hacia su propio idioma. 9 La cantidad y calidad de documentos en el idioma." Tomado de: http://www.unesco.org/new/es/unesco/themes/languages-and-multilingualism/endangered-languages/faq-on-endangered-languages/

88 Jon Landaburu, 2010. "Lenguas nativas de Colombia". Programa de Protección a la Diversidad Etnolingüística, Ministerio de Cultura. Publicado en línea en: http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=27289

89 Ibídem.

supervivencia, de inclusión y de participación de estos pueblos en un proyecto de nación verdaderamente pluriétnico y multicutural.

C. Los medios de comunicación, a espaldas de las culturas amazónicas

Los medios de comunicación nacionales y regionales, encargados de informar los hechos de interés público y de comunicar la vida cotidiana y las manifestaciones culturales de la sociedad, omiten la difusión y, en el "mejor" de los casos, distorsionan la información relativa a la vida, los problemas y la cultura de las comunidades indígenas amazónicas. La difusión parcial o la invisibilidad de las culturas amazónicas continúan dando paso a imágenes equivocadas y fantasiosas de las realidades amazónicas (territorios distantes en los que se libra la guerra contra el *terrorismo*, o bien, lugar de habitación de culturas exóticas, prístinas). El predominio de criterios comunicativos ajenos a la vida de las poblaciones locales y que desconocen su cultura y sus procesos de cambio, reproduce y refuerza las circunstancias de desatención, olvido y exclusión de los pueblos indígenas como actores centrales en la construcción social, política y económica regional.

Frente a estas condiciones y venciendo muchos impedimentos, algunos de los pueblos de los piedemonte de Caquetá y Putumayo han impulsado la creación de emisoras comunitarias indígenas que trasmiten en su propia lengua y actúan como medio de información sobre su propia realidad, así como de difusión y recuperación cultural. Los pueblos inga y kamëntsa de Caquetá y Putumayo han llamado la atención respecto a las dificultades que han tenido con el Ministerio de Comunicaciones respecto a las licencias de funcionamiento de sus propias emisoras, evidenciando las limitaciones estatales al ejercicio de su autonomía, a su derecho a la formación profesional y al acceso a la información.

D. Desaparición de los sabedores y disminución del conocimiento tradicional indígena.

Los sabedores y chamanes que detentan, producen, interpretan y transmiten los conocimientos del complejo mundo de la selva y sus seres, de las propiedades curativas de las plantas, de las tecnologías y destrezas adaptativas indígenas, de las prácticas rituales de sus ancestros y de su conocimiento mítico, sufren drásticos procesos de extinción y soportan difíciles condiciones de vida que afectan seriamente su autoridad en el ejercicio de sus funciones de reproducción social y cultural dentro de sus comunidades.

Como insisten los líderes de las organizaciones indígenas[90], la protección y cuidados de los sabedores y sabedoras es muy difícil, frente a circunstancias adversas de desnutrición, restringido acceso a la salud, conflicto armado, limitado acceso a los recursos del Sistema General de Participaciones y otros problemas que los afectan directa o indirectamente. Además, es muy grande el impacto de la cultura nacional predominante y la influencia sobre los cambios en los hábitos de comportamiento, con la adopción de referentes y valores distantes a las tradiciones indígenas, que incide en la pérdida del interés y el respeto, por parte de la población joven, hacia los ancianos y hacia el conocimiento propio. De aquí que es fundamental el apoyo del Estado para proteger a los sabedores y ancianos indígenas, para fortalecer el conocimiento tradicional y para resolver los problemas estructurales y sociales que los afectan.

90 De acuerdo a lo consignado en las memorias y las actas de los talleres que acompañan este documento CONPES.

Eje 3: Bienestar indígena amazónico

• ***Problema principal.*** El problema principal lo configura la conjugación de varios factores que inciden en el deterioro de las condiciones de vida, el goce de un entorno físico adecuado, la convivencia y la socialidad de las comunidades indígenas.

• ***Causas.***

1. La constante transgresión y/o desconocimiento de las normas de protección y respeto a los derechos civiles y derechos humanos colectivos de los pobladores indígenas.

2. La limitada cobertura en salud y la baja calidad de la misma por la implementación inadecuada de los servicios de salud para la población indígena, las restricciones a su derecho a una salud diferencial, preventiva y de calidad.

3. Subvaloración de la medicina tradicional indígena y deficiente o inexistente articulación entre ésta y la medicina moderna.

4. Insuficiencia de recursos y baja gestión para ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios de saneamiento básico, provisión de agua potable, acceso a la energía eléctrica y a las comunicaciones[91].

• ***Consecuencias.***

A. Violación de los derechos humanos de la población indígena

Las condiciones de la vida cotidiana y el bienestar de las comunidades indígenas se han visto seriamente alteradas y afectadas de múltiples maneras por el conflicto armado y la violencia que tienen lugar en buena parte de la Amazonia y particularmente en áreas donde estas poblaciones habitan. En estos sitios son habituales las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario por parte de todos los actores, incluidos los que actúan en nombre del Estado y es donde se presentan casos frecuentes de confinamiento, la amenaza y asesinato a líderes indígenas, el reclutamiento de jóvenes y el desplazamiento forzado[92].

Las áreas donde mayormente se presentan los eventos de violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario son aquellas donde se concentran los enfrentamientos entre grupos armados legales e ilegales y las acciones militares. Paradójicamente, los sitios donde el Estado ha logrado controlar y consolidar su presencia armada, mediante el estableciendo de contingentes permanentes y de bases militares, es donde también tienen lugar las contravenciones a los derechos humanos. Las autoridades indígenas han denunciado que en inmediaciones a estos establecimientos, en Guaviare, Guainía y Amazonas, son frecuentes las "conquistas" por parte de miembros de las fuerzas armadas a muchachas indígenas, que resultan embarazadas e inmediatamente abandonadas o también se viene presentando con alguna frecuencia violaciones a mujeres indígenas.

Estas circunstancias, que también han sido denunciadas y descritas por entidades como Amnistía Internacional[93], llevaron a que en 2004

91 En buena medida la causa es la baja rentabilidad de los servicios privados de telefonía móvil e internet y la ausencia de programas estatales para ampliar la cobertura y la calidad de los sistemas de comunicación.

92 El desplazamiento forzado no solo significa el abandono de los territorios étnicos, como se vio en un capitulo anterior, sino que tiene profundas consecuencias y secuelas sobre las condiciones cotidianas, familiares, emocionales y sociales de la población afectada.

93 *La lucha por la supervivencia y la dignidad. Abusos contra los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia.*

Rodolfo Stavenhagen, en calidad de relator especial para los pueblos indígenas de la ONU, calificara alarmado que "la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante", situación que fue reconfirmada en 2010 por el relator James Anaya en su informe sobre la situación de derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

Para atender esta grave crisis humanitaria, el Estado cuenta con un marco legal, descrito en el capítulo de antecedentes de este documento, que sustenta una orientación diferencial en las políticas de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Sin embargo, estos mecanismos no han sido observados a cabalidad lo que obliga a adelantar una acción estatal decidida para garantizar atención especial a las comunidades negras e indígenas sometidas a esta situación, en correspondencia con sus usos y costumbres ya que, como se sabe, eventos como los del desplazamiento indígena tienen consecuencias distintas a las de otros grupos y guardan relaciones particulares al interior de su vida social asociadas con el género, la edad y la autoridad[94].

B. Enfermedades y dolencias que afectan la vida de los indígenas amazónicos

La inexistencia de adecuados y eficientes programas de salud preventiva, aunados a un saneamiento básico precario o inexistente, explican las altas tasas de mortalidad infantil y morbilidad de la población indígena amazónica, especialmente en el caso de los grupos más vulnerables como las mujeres, los niños, los adultos mayores y los discapacitados. La limitada cobertura y la baja calidad de los servicios de salud son incapaces para atender estos y otros problemas de salud.

Aun cuando gran parte de la población indígena amazónica se encuentra afiliada al régimen subsidiado de salud (ver anexo 8), los actuales servicios de atención, no han tenido la capacidad para detener el incremento en las tasas de morbimortalidad (ver tabla 5), o para revertir el bajo promedio de la esperanza de vida y la reproducción de enfermedades prevenibles, como la desnutrición, la tuberculosis, la enfermedad diarreica aguda (EDA, poliparasitosis), las infecciones respiratorias (IRA), la malaria, el dengue, la caries dental, el cólera, la enfermedad de Chagas, el alcoholismo entre jóvenes y adultos, las alergias de la piel, las infecciones urinarias, la fiebre amarilla, la leishmaniasis, o las enfermedades que podemos considerar como de aparición reciente en la vida de los indígenas amazónicos como el cáncer y el VIH.

En los departamentos y corregimientos departamentales de Guainía, Vaupés y Amazonas las dificultades para la atención en salud se incrementan por las condiciones de aislamiento de gran parte de la población y los altos costos que implica la atención en salud de sintomatologías y patologías que requieren rápida intervención, sin contar con la dificultad de atención de emergencias médicas. La ausencia de centros hospitalarios de segundo y tercer nivel y la baja calidad de su dotación y servicios han cobrado muchas vidas en el lento, y en ocasiones inexistente traslado de pacientes hacia el sitio más cercano por vía aérea donde se encuentran los hospitales que pueden ofrecer la atención adecuada, es decir Bogotá.

Las entidades prestadoras de servicios de salud, incluidas las que se han constituido para

2010. Amnistía Internacional, pág. 8

94 *Directriz para la protección y atención integral de la población indígena en situación de desplazamiento y riesgo, con enfoque diferencial.* 2006. Ministerio de Interior y de Justicia, Dirección de Etnias, Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Atención a la Población Desplazada.

TABLA 5
Indicadores de salud y bienestar por departamento en la Amazonia colombiana

ÍNDICE	AMAZONAS	CAQUETÁ	GUAINÍA	GUAVIARE	PUTUMAYO	VAUPÉS	NACIONAL
Tasa de mortalidad infantil *	42,5	63,7	54,5	42,5	42,5	42,5	25,6
Tasa bruta de mortalidad **	5,8	6,2	6,07	6,01	6,7	6,4	5,0
Desnutrición global en menores de 5 años	8,5	8,5	5,9	5,6	2,4	10,2	7,0
Cobertura en acueducto censo 2005	54	67.8	30.6	35.9	44	66.1	83.4
Cobertura en alcantarillado censo 2005	41	57.9	18.9	37	47.8	44.4	73.1

*por cada 1000 niños nacidos vivos 2000-2005
**por cada 100 habitantes 2000-2005
Fuente: Tabla elaborada a partir de CEDE Portafolio 2005, Geografía Económica de Colombia. Universidad de los Andes, Bogotá

atender a la población indígena, dentro de los preceptos de la Ley 100, han venido fracasando y enfrentan grandes dificultades para mantenerse en funcionamiento. Un ejemplo de lo anterior se presenta en momentos en que se redacta este documento (marzo-abril de 2011) cuando una de las mencionadas entidades, Amazon Vida, que tiene jurisdicción en el departamento del Amazonas, atraviesa una crisis que ha llevado a los funcionarios que laboran para ella a programar un paro (que como sabemos es ilegal especialmente en los servicios de salud) por las difíciles condiciones en que presta los servicios y el atraso en el pago a sus empleados de varios meses[95]. Las quejas sobre el funcionamiento de estas entidades, sobre su cobertura y baja calidad de sus servicios, son reiteradas y han llevado a las autoridades indígenas a cuestionar su existencia y a plantear la reforma de la Ley 100.

95 Entrevista a los directivos de la mencionada EPS y a los dirigentes de la propuesta de paro en la emisora Ondas del Amazonas, 30 de marzo de 2011.

C. Inadecuada relación entre la medicina moderna y las prácticas médicas tradicionales

Las condiciones de salud de la población indígena también se ven afectadas por el abandono de las prácticas médicas tradicionales, que se refuerza con la subvaloración o desconocimiento de su existencia, por parte de los agentes y actores del sistema estatal de salud. Como se sabe, las prácticas de la medicina tradicional indígena llevadas a cabo por chamanes, abuelos y sabedores, se basan en un inmemorial y profundo conocimiento y utilización de la farmacopea de la selva. Estos han venido siendo sistemáticamente ignorados como opción real en la prevención y el tratamiento de diversos tipos de enfermedades. Es muy poco lo que en la Amazonia se ha avanzado en la articulación de la llamada medicina moderna con la medicina indígena, no solo como estrategia para prevenir y enfrentar los problemas de salud de la población, sino para ampliar la cobertura de atención, elevar los niveles de calidad o incluso reducir algunos de los costos en que incurre el Estado por no tener programas adecuados de prevención en salud.

D. Bajos índices de bienestar de la población indígena amazónica

Otros indicadores que se han desarrollado para medir y evaluar la calidad de vida y el bienestar de la población colombiana, no obstante su inadecuación y limitada capacidad para explicar la situación particular y la concepción indígena sobre el buen vivir, permiten obtener un panorama inicial sobre la gran distancia y disparidad existente en las condiciones de vida de la población amazónica, en comparación con la que habita las regiones y los centros económicamente más desarrollados y poblados del país. Según las cifras oficiales, la pobreza en la Amazonia en 2005 alcanzó un 73% de la población, muy superior al promedio nacional que es del 56%, mientras que los indicadores de necesidades básicas insatisfechas muestran porcentajes (anexo 10) que van desde el 36% en el Putumayo, el 42% en el Caquetá, el 40% en el Guaviare, el 44% en Amazonas, el 54% en Vaupés y hasta el 60% en Guainía.[96]

En la tabla 5 también se puede observar que la cobertura en acueducto y alcantarillado de toda la región amazónica es muy inferior a la cobertura que existe en el total nacional. Además, esta cobertura se concentra en algunas de las capitales departamentales amazónicas ya que en las ciudades más pequeñas y en los asentamientos y resguardos donde vive la mayor parte de la población indígena, el acceso a sistemas de saneamiento básico, al agua potable o al alcantarillado prácticamente no existen.

96 Censo DANE, 2005 (actualizado a 2008).

Eje 4: Medio ambiente, actividades económicas y prácticas productivas

• ***Problema principal.*** El principal problema de este eje lo constituye el deterioro de la base de recursos naturales como fuente de subsistencia de los pueblos indígenas amazónicos y la disminución de la oferta ambiental a la que tienen acceso.

• ***Causas***

1. Incremento de actividades económicas extractivas y productivas legales (hidrocarburos, minería, explotaciones forestales) e ilegales (cultivos con fines ilícitos) en territorios de alta diversidad biológica o en áreas y territorios habitados por población indígena.

2. Exclusión de las sociedades indígenas del manejo ambiental de sus territorios.

3. Disminución en la disponibilidad de terrenos para las prácticas tradicionales de subsistencia y de producción de alimentos por el desplazamiento y posterior concentración de población indígena en centros urbanos o en su cercanía.

4. La creación o ampliación de áreas de conservación consideradas intangibles y excluidas para el desarrollo de actividades productivas y de subsistencia.

5. Inequidad en la participación de la población indígena dentro de los mercados urbano y regional, en la distribución y comercialización de la producción agrícola, pesquera, de productos forestales y de artesanías.

6. Exclusión de la población indígena de los beneficios económicos producto de la

extracción de hidrocarburos, las actividades mineras, la extracción forestal y el turismo en sus territorios.

• ***Consecuencias***

A. Disminución de la oferta ambiental, abandono de las prácticas productivas y pérdida de la soberanía alimentaria.

El constante y descontrolado incremento de actividades productivas en la Amazonia colombiana que se expresa en la expansión continua de la frontera agrícola con propósitos legales o ilegales; el aumento de las actividades de extracción de recursos del subsuelo, principalmente de hidrocarburos y minería o los descontrolados procesos de migración o desplazamiento de población a los centros urbanos de la región cobran una alta cuota de afectación de los ecosistemas amazónicos, ocasionando la disminución de la oferta ambiental disponible para la sostenibilidad de las poblaciones indígenas. La deforestación, la disminución de la calidad y cantidad de productos del bosque y de los recursos hidrobiológicos afectan de manera creciente las posibilidades de sustento de un creciente número de habitantes que aún habitan las selvas y los ríos de la región.

Los procesos de deforestación avanzan de manera incontenible en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare llegando a afectar a más de un 20% de la cobertura original de la llamada reserva forestal de la Amazonia colombiana[97]. Este extenso espacio antes ocupado por selvas, hoy es el lugar de extensos aunque muy poco productivos hatos ganaderos y fincas agrícolas, de cultivos itinerantes o permanentes establecidos con fines ilícitos. Según el Instituto Sinchi en el departamento del Caquetá, en la última década del siglo pasado, las áreas en explotación agropecuaria se habían incrementado en un 50%[98].

Si bien en los demás departamentos amazónicos no se presentan las altas tasas de deforestación que en los antes mencionados, los procesos de explotación maderera selectiva han ocasionado un detrimento en la calidad de los ecosistemas forestales, expresado en el agotamiento de las especies económicas más valiosas como el cedro y las llamadas maderas duras. Los recursos hidrobiológicos y especialmente la pesca en estos departamentos, ha disminuido en sus principales ríos ocasionando una drástica disminución de la oferta alimentaria y en especial de la disponibilidad de proteína animal en la dieta indígena. Aun hacen falta estudios exhaustivos para calcular el impacto real de estos procesos extractivos en las condiciones alimentarias de la población indígena.

El deterioro de los sistemas y las prácticas productivas de los indígenas de la Amazonia puede evidenciarse en el abandono de sus chagras y zonas de cultivo o en las limitaciones para el aprovechamiento de los cada vez más escasos y lejanos recursos del bosque y de la pesca de los ríos. Estos procesos se producen de manera paralela al cambio en los hábitos de consumo de la población indígena, al incremento de la dependencia con respecto a la producción industrial de alimentos y la pérdida de su capacidad para producir alimentos de manera autónoma.

Algunas políticas estatales han resultado contraproducentes para el mantenimiento de la vigencia y la sostenibilidad de los sistemas productivos indígenas y de su soberanía alimentaria. Un ejemplo de esto lo constituyen los programas de “familias en acción” o de “guardabosques”.

97 De acuerdo con la información proporcionada por diferentes estudios del Instituto Sinchi. Ver el publicado en 2001: La Amazonia de hoy - Agenda 21. Amazonia Colombiana.

98 Sinchi. Op. cit.

Estos programas fueron creados para auxiliar económicamente a pobladores vulnerables, pero han sido manipulados políticamente y utilizados por miembros de comunidades indígenas como pretexto para el abandono de sus prácticas de cultivo o de actividades tradicionales de cacería y colecta de productos del bosque o de la pesca de subsistencia. Buena parte de los beneficiarios de estos programas se limitan a esperar la llegada de los subsidios, no para invertirlos en el fortalecimiento de sus actividades productivas o en la mejora de sus condiciones de vida sino para desaprovecharlos dilapidándolos.

B. Las promesas ambientales de redención económica

En los últimos años y como resultado del creciente interés que la Amazonia despierta a nivel mundial por su riqueza biológica y ecológica, por la importancia en la regulación del clima global o por la necesidad de dar respuesta a las elevadas tasas de deforestación y contaminación que afectan en distinto grado a los departamentos amazónicos, se ha presentado un incremento de programas y proyectos impulsados por ONG´s, agencias de cooperación internacional o incluso agencias estatales, que se reclaman ambientalistas y que han venido identificando a la población indígena como usuaria y destinataria predilecta, no siempre con un interés en resolver los problemas que la afectan, sino buscando la legitimación social y legal de sus proyectos.

La implementación de programas de venta de carbono y REDD crean dudosas expectativas de progreso y protección cultural en cada vez más amplios sectores indígenas de la Amazonia que, sin conocer las contraprestaciones, limitaciones y posibles consecuencias negativas de su implementación, se involucran esperando ingresos económicos inmediatos o a corto plazo. En la actualidad, algunas de las ONG´s que tienen presencia en la región, adelantan procesos de negociación individual con líderes y comunidades indígenas sin el conocimiento y el consentimiento del resto de las autoridades tradicionales o de las mismas comunidades de base y sin la realización de una consulta previa verdaderamente informada. Esta negociación fragmentada es enfáticamente rechazada por parte de las autoridades tradicionales[99] quienes además ponen en entredicho las bondades de estos proyectos en razón a que, como otros programas, se orientan bajo perspectivas ajenas a las condiciones culturales y a las expectativas de los pueblos amazónicos, o porque no se conoce su potencial real, los costos económicos y sociales de su implementación o las posibles consecuencias negativas para la población indígena.

C. Participación inequitativa de los indígenas y sus productos en las actividades económicas y en los sistemas de mercado

La participación indígena en el sistema económico regional e incluso en los mercados urbanos locales, por lo menos en la producción y comercialización de alimentos excedentes, así como en otras actividades productivas, es mínima y poco significativa en comparación con el volumen de producción y comercialización total en esos mismos niveles. Los indígenas amazónicos encuentran grandes limitaciones para participar con sus productos en los mercados urbanos y regionales por la dificultad para competir en precios, la competencia de los intermediarios, los altos costos de transporte y el limitado acceso a los lugares de comercialización de su producción excedente.

En algunos pocos lugares de los departamentos amazónicos la producción indígena y su participación en actividades económicas ha

99 Consultar las actas y las memorias de los talleres realizados para este Documento CONPES.

logrado alcanzar algún nivel de importancia aunque en condiciones totalmente desventajosas. La producción y comercialización de artesanías y la participación indígena en la industria del turismo en el trapecio amazónico, además de otras experiencias puntuales, constituyen uno de los pocos ejemplos que se pueden mencionar. En el caso del turismo, la población indígena participa de manera creciente en actividades de guianza turística en inmediaciones a sus comunidades e intenta con algún éxito organizar empresas administradas por los propios indígenas. No obstante, la mayor parte de los beneficios del turismo siguen perteneciendo a cadenas asociadas a multinacionales que se lucran de la visita de turistas a los paisajes donde viven comunidades indígenas, sin que esto signifique una retribución económica adecuada para ellas y en algunos casos no existe ninguna retribución ni participación.

D. No aplicación del mecanismo de consulta previa y exclusión indígena de los beneficios por extracción de hidrocarburos, minería y extracción forestal

La explotación en minería, hidrocarburos y recursos forestales cerca o dentro de los territorios indígenas genera impactos ambientales y, por implicación, impactos culturales en los pueblos indígenas. En la región amazónica en general, las actividades productivas, la vinculación al mercado y al empleo han estado ligadas a un flujo de "bonanzas" extractivas y productivas legales o ilegales de recursos naturales renovables y no renovables (maderas, caucho, pieles, coca, turismo, petróleo, oro y ahora coltán). La vinculación de población indígena a estas actividades, cuando se presenta, se hace generalmente mediante contrataciones temporales, sin observar las mínimas garantías laborales de retribución salarial, prestacional y de estabilidad, o mediante el arcaico sistema del endeude[100]. Además de esto, los pueblos indígenas no perciben mayor beneficio económico de estas actividades y por el contrario muchos proyectos de intervención económica no cumplen con los estudios previos de impacto ambiental, ni respetan el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento previo, libre e informado, y menos a la reparación económica por los posibles daños que implican estas actividades.

100 En las actividades de explotación forestal aun se acostumbra a adelantar una "remesa" a indígenas y trabajadores enganchados a cambio de que estos entreguen las trozas o piezas de madera a los patrones madereros.

Eje 5: Autonomía, gobierno propio y derechos constitucionales

• ***Problema principal.*** Las comunidades indígenas no ejercen plenamente el derecho a la autonomía y al gobierno propio por la no reglamentación de las garantías constitucionales, por la no aplicación de las normas legales existentes y por limitaciones internas en la organización, administración y gestión de sus territorios.

• ***Causas.***

1. El incumplimiento por acción u omisión de los derechos constitucionales y políticos de los pueblos indígenas relacionados con la autonomía y el autogobierno por parte de agentes públicos o privados. En particular, la imperfección o insuficiencia de normas, como las relativas a la consulta previa, para la protección de derechos como sujeto colectivo, de las comunidades indígenas.

2. La ambigüedad en la formulación e implementación de políticas públicas que implican el cumplimiento de los derechos a la autonomía y el gobierno propio.

3. Desarticulación entre los planes de vida indígena y los planes de desarrollo municipales y departamentales.

4. La ausencia de sistemas, instrumentos y procedimientos para la gestión y administración autónomas del territorio y los recursos económicos.

5. El escaso desarrollo normativo para la participación y la atención de las comunidades indígenas ubicadas en zonas de frontera.

• ***Consecuencias***

A. Desconocimiento y transgresión de la autonomía y el autogobierno

Los pueblos indígenas amazónicos perciben con preocupación que el ejercicio de su autonomía y el respeto a sus derechos se ve limitado cuando las instancias públicas y privadas desconocen a las autoridades indígenas tradicionales como interlocutoras y representantes legítimas de sus colectividades o como autoridades públicas en sus territorios. A pesar de los avances en el reconocimiento de derechos consagrados en la legislación internacional y su aplicación en la mayoría de países de la comunidad mundial, en Colombia aún existen reparos, reticencias y dilaciones para poner en práctica, por ejemplo, todos los preceptos aprobados en el Acuerdo 169 de la OIT y especialmente la Ley 21 de 1991 que aprueba dicho convenio en la Carta Política colombiana de 1991 y que establece, entre otras cosas, que los estados deben consultar todas las medidas administrativas y legislativas que afecten a los pueblos indígenas y tribales (arts. 6 y 7). Otra jurisprudencia posterior, como la emitida por la Corte Constitucional (Sentencia 088 de 2001) reconocen a las autoridades indígenas como autoridades públicas y administrativas.

En la práctica, estos derechos no han sido adecuadamente reconocidos ni respetados, como se ha mencionado, por la falta del reconocimiento y reglamentación de las ETI´s. Ante esta ausencia, los pueblos indígenas han incorporado la figura transitoria de Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI´s) (Decreto 1088 de 1993), con el fin de mantener una interlocución político administrativa con el Estado y con otros actores económicos, políticos o ambientales.

El mecanismo de la consulta previa como instancia que dota de capacidad a las autorida-

des indígenas de incidir en las decisiones sobre asuntos que afectan a la población indígena ha enfrentado limitaciones en su aplicación que han llevado a su incumplimiento o manipulación. Esta prerrogativa en ocasiones se ha convertido en un trámite formal o se ha desconocido mediante la apelación a la "razón de estado". Esto lo podemos ver en la mesa de concertación del actual plan de desarrollo con la falta de acuerdo entre los representantes del gobierno actual (y en especial de su sector minero) y los representantes de las organizaciones indígenas que propusieron la reversión de las licencias o títulos mineros que han sido aprobados sin la realización de la respectiva consulta previa[101]. Este precepto también se ha venido desvirtuando ya que en su diseño, que no tuvo en cuenta la participación indígena, no se prevén los riesgos de que este instrumento sea manipulado en beneficio de intereses privados, a través de prácticas nocivas de tinte político.

La vulneración a los derechos a la autonomía y a la gobernabilidad dentro de sus territorios, incluida la consulta previa, fueron denunciados por los relatores internacionales que visitaron el país en 2004 y 2009. En el informe de la primera visita Rodolfo Stavenhagen en su calidad de relator advirtió que "no ha existido un proceso estructurado, coherente y consensuado de consultas a los pueblos indígenas por parte de entidades públicas y privadas que operan en regiones indígenas o de parte del propio Estado cuando se trata de definir nuevas legislaciones y políticas públicas que afectan directa o indirectamente a estos pueblos" Rodolfo Stavenhagen y el otro relator, James Anaya, quien visitó el país en 2009, han sido enfáticos en manifestar, que el Estado colombiano, por ningún motivo y bajo ningún pretexto, puede invocar el interés público o la soberanía nacional, para desconocer o pisotear los derechos colectivos de estos pueblos[102].

B. Conflictos de competencias y jurisdicciones

La ambigüedad o inconsistencia en la aplicación de políticas públicas relacionadas con los derechos indígenas, se presentan cuando se trata de definir competencias y asignar prioridades por parte de las autoridades de gobierno nacionales y regionales en asuntos relacionados con las jurisdicciones territoriales y específicamente en el caso del acceso a los recursos naturales. Existen frecuentes colisiones entre los municipios, las corporaciones autónomas regionales, las áreas protegidas y los resguardos indígenas en la aplicación de normas relativas al control del aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables. Los resguardos han sido afectados al negarse la posibilidad de que ellos, como se ha previsto en la Ley 99 de 1993, puedan tener derecho a actuar como autoridad ambiental, a través de las autoridades tradicionales, en los territorios indígenas. El reconocimiento de la capacidad de actuar como autoridades ambientales dentro de los resguardos les debería dar la posibilidad de incidir de manera decisiva en el manejo ambiental del territorio, por lo menos en las áreas de superposición de éste con las áreas protegidas.

El ejemplo más reciente del conflicto de competencias y de asignación de prioridades dentro de las mismas autoridades de gobierno, lo tenemos en la acción y en las reiteradas manifestaciones del titular del Ministerio de Minas cuando plantea que el otorgamiento de concesiones mineras en la Amazonia, o en cualquier parte del país, se podrá adelantar, por encima de conside-

101 Ver el Anexo 7 del Acta de Concertación del contenido del Plan de Desarrollo 2010-2014 firmada el 24 de enero de 2011.

102 Cfr. Informes de los relatores especiales.

raciones ambientales y de derechos territoriales "particulares", en áreas protegidas o en resguardos indígenas. De hecho, al poco tiempo de la conformación simultánea del parque-resguardo Yaigojé-Apaporis en 2008, fueron otorgadas tres concesiones mineras dentro de esta área "doblemente protegida".

C. Desconocimiento de los planes de vida indígena y otras propuestas de desarrollo propio

Desde hace más de una década las comunidades nativas de la Amazonia han venido elaborando desde su propia perspectiva y según sus necesidades, planes de vida y otras modalidades no formales de organización y planificación basadas en la tradición oral y en sus usos y costumbres que cubren la totalidad de sus expectativas sociales, culturales, económicas y ambientales. Sin embargo, estos planes de vida y esas otras formas organizativas generalmente no se adecuan ni forman parte integral de los planes de desarrollo departamentales o municipales. Aquí también se ha venido vulnerando el Acuerdo 169 de la OIT en sus artículos 6 y 7 que mencionan claramente que los pueblos indígenas deberán ser tenidos en cuenta en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo. Además, los planes de vida indígenas no han podido ser llevados plenamente a la práctica por la falta de compromiso real de los gobernantes, por carencia de recursos[103] o por falta de preparación para ejecutarlos.

De acuerdo con varios dirigentes participantes en los talleres CONPES[104], los planes de vida y las otras formas organizativas de la vida indígena contienen la formulación de su propia política, sirven como piezas fundamentales en la construcción de la gobernabilidad regional y deben integrarse plenamente en las políticas departamentales y municipales como herramientas de interlocución administrativa dirigidas a atender los problemas más sentidos de las comunidades.

D. Limitaciones legales y administrativas en la gestión autónoma del territorio

A las limitaciones en el reconocimiento para que las autoridades indígenas ejerzan autonomía en el manejo de sus territorios se suman los precarios niveles de organización y participación social, política y comunitaria; al igual que la falta de conocimiento sobre instrumentos y procedimientos para la gestión y administración propias, para la adopción de prácticas de petición y rendición de cuentas sobre los recursos asignados a las comunidades indígenas o a los resguardos, a través del Sistema General de Participación.

Los pueblos indígenas amazónicos y sus resguardos, a través de sus líderes y autoridades locales reciben recursos del Sistema General de Participación que son administrados y distribuidos por los municipios a los resguardos y en algunos casos, como el Amazonas, por la gobernación departamental. Estos recursos, que superaron los cincuenta mil millones de pesos en el cuatrienio 2006–2010 (anexo 11), podrían haber incidido notablemente en la mejora de las condiciones de vida de buena parte de la población indígena y particularmente en la atención de sus necesidades de salud y educación, no obstante no fueron diseñados para tal fin, han sido insuficientes, no fueron administrados directa o autó-

103 En los planes de desarrollo los planes de vida no logran ser concertados para la definición de prioridades o la asignación de presupuestos. Ver: Hurtado, Lina M. "Ordenamiento territorial en corregimientos departamentales. Los casos de Mirití-Paraná, Tarapacá y el municipio de Puerto Nariño, en el departamento del Amazonas". En: *Ecología Política de la Amazonia. Las profusas y difusas redes de la gobernanza.* Universidad Nacional de Colombia sede Amazonia – ILSA – ECOFONDO. Bogotá. 2010. Págs. 435-465.

104 Ver actas y memorias de los talleres de formulación del actual CONPES.

nomamente, ni tampoco de manera eficiente, por parte de los responsables de su ejecución.

Las limitaciones en el manejo de los recursos por la falta de reglamentación e implementación de las ETI´s tampoco permiten que los indígenas se formen y ejerciten su autonomía ni sus capacidades en la gestión de sus territorios y por eso su distribución y ejecución continúan siendo tuteladas. Un ejemplo de esto es el convenio marco interadministrativo suscrito entre la gobernación del departamento del Amazonas y las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, para la conformación de una mesa permanente de coordinación interadministrativa, firmada en junio de 2002, que tiene por objeto "coordinar la definición, ejecución y seguimiento de los planes, proyectos y programas que promuevan el desarrollo integral en las comunidades asociadas, en particular en las áreas de salud, educación y vivienda; en desarrollo del artículo 209 de la Constitución Política y en cumplimiento del Decreto 1088 de 1993, sin perjuicio de las competencias propias del Departamento". Este convenio se mantendrá hasta que se logre la reglamentación definitiva de las entidades territoriales indígenas (ETI´s)[105], lo que da a entender que aún predomina el control administrativo regional sobre la definición con la administración departamental de los temas correspondientes a salud, educación y del Sistema General de Participaciones (SGP) de los pueblos indígenas. No obstante lo anterior, en la actualidad las organizaciones y las autoridades tradicionales intentan firmar un convenio que permite transferir directamente a los resguardos los recursos destinados a educación.

105 Convenio marco interadministrativo suscrito entre la gobernación del departamento del Amazonas y las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, para la conformación de una mesa permanente de coordinación interadministrativa, junio de 2002.

E. Ausencia de normatividad, políticas públicas y participación de los pueblos indígenas de frontera

En las extensas zonas de frontera donde habita una proporción significativa de la población indígena de la Amazonia colombiana se ponen de presente las debilidades y/o la ausencia de una normatividad acorde con sus condiciones de movilidad y con el carácter binacional o trinacional de su territorialidad, de sus relaciones de parentesco o de sus prácticas sociales y económicas. Esta situación se agudiza por la incompatibilidad de las legislaciones nacionales y las políticas públicas relacionadas con los regímenes de tierras o también por los bajos niveles de comunicación y coordinación entre las entidades fronterizas en relación con la observancia y aplicación de los derechos de los grupos étnicos. Adicionalmente, la participación de las autoridades indígenas en las instancias de cooperación como las comisiones de vecindad y otras de carácter binacional o multilateral continúa siendo baja, cuando no inexistente y, en cualquier caso muy poco proactiva.

PLAN DE ACCIÓN

PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA

La Política Pública Integral de Estado para los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (PPPIAC) es el resultado de un proceso de concertación entre el Estado y las autoridades y organizaciones indígenas amazónicos en 2003. Su construcción atiende a los siguientes principios rectores:

• ***Reconocimiento y exigibilidad de derechos.*** Los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana son sujetos titulares de derechos individuales y colectivos establecidos en la normatividad nacional e internacional vigente. Ese reconocimiento implica también la exigibilidad de su ejercicio práctico en los ámbitos político, económico, social y cultural tanto en sus territorios colectivos como en la sociedad nacional de la que son parte constitutiva. La perspectiva de derechos orienta la formulación y ejecución de las políticas públicas hacia la mayor dignidad, autonomía y bienestar de las comunidades indígenas, y es por ello una oportunidad para cerrar brechas de implementación entre el marco legal y el pleno disfrute de los derechos, en especial de los derechos fundamentales a la igualdad, la identidad cultural, la autonomía, la participación y el territorio. Implica su progresividad o no regresividad frente a políticas o criterios que tiendan a limitar su alcance o contenidos.

• ***Diversidad étnica e igualdad.*** Conforme a la definición de la nación colombiana como pluriétnica y multicultural, esta política pública integral se construye sobre el principio de igualdad en la diversidad. Supone la no discriminación, el reconocimiento de la dimensión colectiva de los derechos y la aplicación de criterios de equidad, justicia redistributiva y pertinencia cultural para garantizarlos. El enfoque diferencial tiene sello de identidad. Requiere la visibilidad de las sociedades indígenas amazónicas para el diagnóstico acertado de las situaciones problemáticas y la incorporación de sus características socioculturales, político-institucionales, territoriales y demográficas para resolverlas con legitimidad y eficacia.

• ***Interculturalidad.*** Esta política indígena amazónica y las directrices y acciones que de ella se desprendan se construye desde la interacción democrática entre portadores de culturas distintas que se reconocen entre sí y aceptan la posibilidad del diálogo simétrico entre ellas. En tanto comparte un proyecto nacional común con pleno respeto a lo diverso, el enfoque intercultural contribuye a la gobernabilidad y a la construcción de consensos entre actores sociales, políticos e institucionales con distintas referentes identitarios, ninguno de los cuales se considera superior a los restantes. La perspectiva intercultural es plural por definición. Para ser real y no solo declarativa debe expresarse en todos los niveles e instancias de la gestión pública, desde lo normativo hasta lo político, institucional y operativo. Para este efecto desplegará de manera gradual y consistente procesos de incorporación, armonización y coordinación entre los sistemas jurídicos, sociales, gubernativos y culturales de los pueblos indígenas amazónicos y los que rigen a nivel nacional.

• ***Participación efectiva.*** La política pública se construye con y no para los pueblos indígenas de la Amazonia Colombiana. Reconoce, en este sentido, su potestad para determinar autónomamente sus derroteros presentes y futuros, mantener sus formas de gobierno, decisión y representación conforme a sistemas de pensamiento y prácticas consuetudinarias, y a involucrarse en relación de igualdad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas indígenas y las que se definan para el nivel nacional. Su efectividad se concreta en tres mecanismos: la consulta previa, libre e informada de las propuestas administrativas y legislativa que puedan afectar derechos fundamentales de los pueblos indígenas amazónicos; la concertación de los contenidos sustantivos de la política pública; la gestión autónoma o la cogestión según cada caso concreto, y por último la corresponsabilidad para la mutua rendición de cuentas sobre las actuaciones de las autoridades públicas e indígenas en sus respectivos ámbitos de competencia.

• ***Acción afirmativa.*** Mediante las decisiones legales, administrativas y operativas que se requieran, la política pública se orientará hacia la superación de desventajas estructurales y coyunturales históricamente acumuladas que impiden a los pueblos indígenas amazónicos, un acceso equilibrado a las oportunidades, los bienes y los servicios a los que tienen derecho en condiciones similares al resto de la sociedad.

• ***Enfoque diferencial.*** El enfoque diferencial es la base de la acción afirmativa. Tiene en cuenta al conjunto de los pueblos indígenas amazónicas y dentro de ellos a las comunidades en riesgo de extinción y a sus grupos sociales más vulnerables como los infantes, las mujeres, la tercera edad y los discapacitados. En su aplicación se orienta a ratificar derechos, direccionar el gasto público social[106] y garantizar la acción sin daño, es decir la evaluación anticipada y preventiva de las consecuencias adversas que sobre los pueblos indígenas pueden tener las políticas públicas. El enfoque diferencial no puede utilizarse para sustentar concepciones ni prácticas discriminatorias.

• ***Integralidad y transversalidad.*** La PPPIAC se concibe como un todo coherente que responde al carácter multidimensional de lo social y a la mirada holística que los pueblos indígenas amazónicos tienen de su relación con el medio natural, el territorio y la cultura. Al superar el enfoque estrechamente sectorial será también transversal o generadora de sinergias superiores a la suma de las partes entre objetivos y líneas de acción complementarias e interdependientes. Para que la integralidad y la transversalidad sean una realidad se requiere coordinación, concurrencia, articulación y convergencia entre los programas y los recursos para una mayor eficacia en la gestión institucional que se despliegue en los territorios indígenas.

• ***Sostenibilidad.*** La política pública será de largo plazo. Las estrategias, programas y acciones que se definan tendrán continuidad en el tiempo, soporte institucional adecuado y correspondencia entre las metas a alcanzar y los recursos presupuestales asignados. Cuidará igualmente la coherencia de las políticas macroeconómicas, sectoriales y fiscales que se adopten a nivel nacional con sus propósitos y objetivos, buscando soluciones no coyunturales para la vigencia permanente de los derechos fundamentales reconocidos a los pueblos indígenas amazónicos.

106 La Constitución Política de Colombia señala en su artículo 13 lo siguiente: "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de los grupos discriminados o marginados"

OBJETIVO CENTRAL

Formular una propuesta de política pública integral de Estado para los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana que garantice su efectiva inclusión en la sociedad colombiana, con base en el pleno reconocimiento de sus derechos constitucionales como sujeto colectivo, la eficaz atención de sus necesidades y el cabal ejercicio de su autonomía y autogobierno.

Objetivos de largo plazo

• Garantizar el estricto cumplimiento y aplicación de las normas legales relacionadas con los derechos constitucionales individuales y colectivos de los pueblos indígenas de la Amazonia colombiana y especialmente aquellos relacionados con la consulta previa.

• Desarrollar, reglamentar e implementar los instrumentos legales necesarios para el pleno reconocimiento de los derechos sociales, políticos y culturales de los indígenas de la Amazonia colombiana.

• Dotar al Estado de la organización, los instrumentos y los recursos necesarios para atender y resolver en conjunto con las autoridades indígenas, las necesidades y problemáticas de la población indígena amazónica.

• Fortalecer la capacidad de interlocución, organización y gobierno autónomos de la población indígena amazónica.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN POR EJES TEMÁTICOS

Eje 1: Territorialidad indígena

Objetivo específico 1. Promover la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la reglamentación de las entidades territoriales indígenas.

Líneas de acción:

Elaboración de una propuesta indígena de constitución de las ETI's. que recoja las particularidades, necesidades y consolidación territorial de las sociedades amazónicas.

Objetivo específico 2. Optimizar la implementación de la legislación vigente para atender las demandas territoriales de la población indígena.

Líneas de acción:

Definición de prioridades y la implementación de programas para la constitución, titulación, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

Objetivo específico 3. Armonizar la formulación de la LOOT con los procesos de formulación de otras legislaciones y normas relacionadas con el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y en especial de la ley de fronteras.

Líneas de acción:

• Representación y participación efectiva de las organizaciones y autoridades indígenas en la elaboración de los proyectos de ley de fronteras y la normatividad relativas a territorios étnicos.

• Formulación e implementación de planes binacionales o trinacionales de vida indígena.

• Elaborar propuestas conjuntas, con participación de indígenas fronterizos de los demás países amazónicos, para el reconocimiento de

los territorios pertenecientes a etnias binacionales y trinacionales.

Objetivo específico 4. Garantizar el desarrollo normativo y la plena vigencia del mecanismo de la consulta previa de acuerdo al Convenio 169 y Ley 21 de 1991 para la salvaguarda de los derechos al territorio, del manejo y uso de los recursos naturales y de las decisiones que afectan la integridad de la territorialidad indígena.

Líneas de acción:

• Reglamentar con la debida injerencia de las autoridades indígenas los procedimientos jurídicos y protocolos para la efectiva aplicación de la consulta previa.

• Fortalecimiento de capacidades para el ejercicio del derecho de consulta previa.

Objetivo específico 5. Resolver y evitar la superposición de figuras jurídicas y los conflictos jurisdiccionales de manejo ambiental del territorio entre las áreas protegidas y los resguardos indígenas.

Líneas de acción.

• Implementación del manejo compartido y equitativo por las autoridades ambientales y las autoridades indígenas en los espacios de traslape entre áreas protegidas y resguardos indígenas.

• Reglamentar el reconocimiento de las autoridades indígenas en los resguardos como autoridades ambientales dentro del territorio y definir acciones para ampliar su capacidad para ejercer las funciones de conservación y manejo ambiental del territorio.

• Declaración de los resguardos indígenas como sistemas propios de conservación ambiental.

• Reglamentación e implementación de la creación de áreas de amortiguamiento de los resguardos que permitan la libre movilidad en relación con otras formas de propiedad privada que limita su movilidad.

Objetivo específico 6. Evitar el desplazamiento de población indígena de sus tierras o territorios por causa del conflicto o del establecimiento de actividades de exploración y extracción minera, petrolera y forestal.

Líneas de acción:

• Evaluación y cancelación de licencias de explotación concedidas sin el requisito de la consulta previa.

• Establecer medidas efectivas de reparación integral del daño ambiental y territorial.

• Implementar medidas y acciones para la restitución territorial y el retorno a sus tierras de la población afectada por desplazamiento forzado.

Objetivo específico 7. Garantizar la salvaguarda de los territorios indígenas y a la población que habita en ellos de los conflictos derivados del establecimiento de cultivos con fines ilícitos y de la confrontación armada.

Líneas de acción.

• Aplicación del mecanismo de consulta previa en eventuales acciones de control y erradicación de cultivos con fines ilícitos en territorios indígenas.

• Suspensión inmediata y definitiva de fumigación aérea especialmente en áreas donde no existen cultivos ilícitos.

• Propuestas alternativas de producción y actividades económicas que desestimulen la siembra de cultivos con fines ilícitos y las actividades de narcotráfico y la vinculación de población indígena como mano de obra.

• Reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos en aislamiento voluntario. Los territorios habitados por estos pueblos no deben ser considerados baldíos y por tanto no son susceptibles de adjudicación para la reali-

zación de actividades económicas, entre otras razones para garantizar su condición de confinación voluntaria.

• Inclusión de las autoridades indígenas en la mesa nacional de tierras.

Eje 2: Cultura e identidad

Objetivo específico 1. Fortalecer el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) garantizando la implementación del modelo pedagógico propio y la administración del sistema escolar indígena en los departamentos amazónicos.

Líneas de acción.

• Construir el modelo pedagógico propio adaptado a las condiciones culturales de los diferentes pueblos amazónicos.

• Fortalecimiento de la capacidad de administración y gestión del sistema escolar propio.

• Facilitar e incrementar el acceso gratuito y la permanencia de la población indígena a los programas de educación media, técnica y superior a través de sistemas diferenciados de evaluación y selección de ingreso, con programas integrales de bienestar estudiantil y apoyo para su sostenimiento.

• Promoción de la enseñanza de las lenguas indígenas e incorporación de las culturas y los saberes indígenas, con enfoque intercultural, en los programas y diseños curriculares en la instituciones de educación superior.

• Implementación del Decreto 2500 de 2010 para garantizar la injerencia indígena en la administración de la educación oficial, en un proceso de transición a la educación propia.

• Implementar programas y procesos de generación de conocimiento y de promoción de la ciencia y la tecnología a partir de los saberes de los pueblos indígenas.

Objetivo específico 2. Avanzar en la estrategia de recuperación y revitalización de las lenguas indígenas en la Amazonia colombiana (Ley 1381 de 2010) con programas especiales para áreas de frontera y pueblos en riesgo de extinción.

Líneas de acción.

• Acuerdos y compromisos interinstitucionales (MEN, Mincultura, universidades) para la promoción, reconocimiento y socialización del uso de la lengua materna.

• Implementación de la educación bilingüe en los territorios indígenas de acuerdo al artículo 10 de la constitución nacional.

• Promover y apoyar, de acuerdo con las propuestas de las autoridades tradicionales, las estrategias, espacios y programas de recuperación de la memoria y para la práctica de la lengua materna, la transmisión de la tradición oral y las prácticas culturales indígenas.

• Apoyo a la implementación de emisoras y sistemas de comunicación comunitarios manejados por las comunidades indígenas.

Objetivo específico 3. Reconocer la protección de sitios sagrados y otras áreas de especial significación cultural.

Líneas de acción.

• Diseño, aprobación e implementación de políticas y programas para la protección de sitios sagrados y otras áreas de importancia cultural en desarrollo de la Ley 1185 de 2008.

• Levantamiento y registro por las autoridades tradicionales de sitios sagrados y otras áreas de importancia ancestral, para ser excluidos de intervención económica.

Objetivo específico 4. Proteger y fortalecer el conocimiento tradicional así como mejorar las condiciones de los sabedores y abuelos para el ejercicio de sus funciones relativas a la reproduc-

ción de la cultura indígena.

Líneas de acción.

• Perfeccionamiento y aplicación de la legislación y los acuerdos logrados en las mesas de concertación, sobre protección del conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad, la propiedad intelectual y de patentes y donde se decida la participación equitativa en los beneficios que se deriven de su uso, de acuerdo al convenio de diversidad biológica (Artículo 8J).

Eje 3: Bienestar indígena amazónico

Objetivo específico 1. Diseñar e implementar programas tendentes a elevar la calidad de vida de las comunidades indígenas amazónicas en armonía con su entorno.

Líneas de acción.

• Implementación de programas de atención diferenciada dirigida a niños (primera infancia), mujeres, ancianos y población discapacitada.

• Implementación de un programa específico para la atención diferenciada a la mujer indígena, su autoafirmación y el respeto a los derechos asociados a su condición de género.

• Diseño e implementación de planes transfronterizos en salud, educación, deportes y comercio indígenas.

• Diseño de programas específicos para la atención integral de la población indígena ubicada en centros urbanos.

• Implementación de programas concertados de construcción y dotación de vivienda de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades indígenas y a las condiciones y particularidades del medio amazónico.

Objetivo específico 2. Garantizar la plena observancia y aplicación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario para la población indígena.

Líneas de acción.

• Aprobación e implementación de la ley de víctimas, desarrollo de las leyes o normas específicas[107] para la protección de los derechos fundamentales de la población indígena de acuerdo a las condiciones específicas de la Amazonia.

• Programas y medidas para evitar la continuación de actos violatorios de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos con especial atención a los niños, las mujeres, los ancianos y la población discapacitada.

• Reconocimiento del principio de distinción de la población indígena como actor no participante en el conflicto armado.

Objetivo específico 3. Reformar el sistema de salud basado en la Ley 100 para adecuarlo a las características epidemiológicas, culturales y geográficas de la población indígena amazónica.

Líneas de acción.

• Consolidar un sistema de salud indígena con cobertura y calidad de los servicios de salud provistos por el Estado que contemple entre otras acciones la redefinición de la unidad de capitación indígena.

• Diseño e implementación de un sistema de salud propia creando un modelo intercultural y programas eficaces de articulación de la medicina tradicional y la medicina moderna.

• Desarrollar el Sistema Integral de Prevención en Salud indígena implementando los Planes de Intervención Colectiva en salud Pública.

107 Según el Proyecto de Ley 107 de 2010 la asistencia y reparación para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas harán parte de leyes específicas para cada uno de estos grupos étnicos, las cuales serán consultadas previamente a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos.

Objetivo específico 4. Conformar y consolidar las unidades ambientales indígenas prestadoras de servicios[108] para llevar de manera descentralizada y efectiva la prestación de los programas de saneamiento y servicios públicos básicos dentro del territorio.

Líneas de acción.

• Identificar y definir lineamientos para la adopción de sistemas eficientes de transporte y movilidad para la integración y comunicación regional e interregional.

• Cobertura total con calidad de los servicios de comunicación (telefonía, conectividad, radiodifusión).

• Diseño de programas de saneamiento básico mediante el desarrollo de programas y sistemas alternativos de provisión de agua potable y producción de energías limpias.

Objetivo específico 5. Redefinir el marco normativo en lo referente al SGP para la apropiación directa de los recursos orientados a la atención de las prioridades y necesidades básicas de la población indígena.

Líneas de acción.

• Reconocimiento y participación indígena en la distribución de los recursos del sistema general de regalías para inversión social en los territorios.

• Participación de los cabildos urbanos en la distribución de los recursos del SGP para la atención de la población indígena urbana.

Eje 4: Medio ambiente, actividades económicas y prácticas productivas

Objetivo específico 1. Promover el pleno reconocimiento legal, desarrollar la normatividad y establecer los mecanismos necesarios para erigir a las sociedades indígenas y a sus organizaciones como autoridades ambientales dentro de sus territorios.

Líneas de acción.

• Implementar estrategias y mecanismos tendentes a remover los prejuicios institucionales y los impedimentos normativos, relacionados con una supuesta incompetencia de las sociedades indígenas para actuar como autoridades ambientales dentro de sus territorios.

• Promover el reconocimiento, desarrollo y la institucionalización de modalidades indígenas de conservación y protección ambiental de la Amazonia en el marco de las políticas nacionales e internacionales de desarrollo ambientalmente sustentable.

• Implementar la participación decisiva de representantes indígenas en el diseño de las estrategias y la planificación ambiental del desarrollo económico para la región amazónica.

Objetivo específico 2. Garantizar la consulta previa, libre e informada para la aprobación, la participación indígena y la implementación de actividades extractivas y otras actividades económicas en territorios indígenas y en zonas de afectación directa de los mismos.

Líneas de acción.

• Implementación de propuestas de organización de empresas indígenas, con la apertura de líneas de crédito, para el desarrollo de actividades de explotación económica ambientalmente sustentables dentro de un modelo económico propio.

• Diseñar mecanismos para la participación de la población indígena en los beneficios de las actividades económicas que afectan sus territorios directa o indirectamente. Definir escenarios y propuestas de política tendentes a la supera-

108 Se propone modificar la denominación de esta UAIPS y cambiarla por unidades indígenas de prestación de servicios y manejo ambiental (UIPSMA)

ción de las dificultades de comercialización de excedentes y de participación inequitativa en los mercados.

Objetivo específico 3. Promover la difusión amplia y suficientemente informada, así como la discusión de las ventajas y desventajas de la introducción y aprobación de programas relacionados con servicios ambientales, venta de carbono y proyectos REDD.

Líneas de acción.

• Suspender las negociaciones puntuales y fragmentadas para implementar programas relacionados con la venta de servicios ambientales en resguardos y territorios indígenas.

• Aplicar de manera estricta el mecanismo de la consulta previa, libre y suficientemente informada en los procesos de implementación de programas de venta de servicios ambientales.

Objetivo específico 4. Implementar y mejorar los mecanismos de articulación de las economías y la población indígena a los sistemas de mercado locales, regionales, nacionales y globales.

Líneas de acción.

• Diseño concertado de una política de turismo y etnoturismo amazónico.

• Formación de empresas cooperativas y microempresas mediante el desarrollo de capacidades competitivas para la promoción del trueque, la comercialización equitativa y la participación en sistemas de mercado justos.

• Incremento de las oportunidades de empleo para la población indígena observando las normas de seguridad social de acuerdo a los criterios y parámetros de la convención aprobada por la OIT en 2007 para eliminar la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación.

Objetivo específico 5. Definir escenarios y propuestas de política tendentes a la superación de las dificultades de comercialización de excedentes y de participación inequitativa en los mercados.

Líneas de acción.

• Generación de programas de participación equitativa en la comercialización de la producción agrícola, pesquera y artesanal de las comunidades indígenas.

• Diseñar e implementar sistemas propios de intercambio y comercialización directa (eliminación de intermediarios, centros de acopio y transformación) de la producción excedente indígena.

• Definir prioridades en materia de desarrollo de sistemas adecuados de información, elaboración de indicadores y otros instrumentos para la evaluación y el seguimiento permanente de las actividades productivas.

Objetivo específico 6. Proteger y ampliar los procesos de producción de alimentos y las prácticas productivas tendentes a garantizar la subsistencia e incrementar la soberanía alimentaria de la población indígena.

Líneas de acción.

• Identificar y establecer lineamientos de política tendentes a detener y revertir el abandono de las tierras de cultivo de las comunidades indígenas.

• Implementación de programas de investigación y promoción del fortalecimiento de la chagra amazónica.

• Constitución de planes y programas tendentes a incrementar la soberanía y autonomía alimentarias de la población indígena.

Eje 5: Autonomía, gobierno propio y derechos constitucionales

Objetivo específico 1. Desarrollar e implementar plenamente los acuerdos internacionales y los derechos de las comunidades indígenas como sujeto colectivo relacionados con la autonomía y el gobierno propio.

Líneas de acción.

• Aceptación y aplicación irrestricta de la declaración de los pueblos indígenas en relación con la consulta previa y el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

• Fortalecimiento de las capacidades de las sociedades indígenas, a través de sus autoridades como actores e interlocutores válidos y decisivos en el diseño y la implementación de las políticas públicas para propiciar el manejo autónomo de sus territorios.

• Incrementar la capacidad y la calidad de la participación indígena en las mesas departamentales y en los demás espacios de concertación nacionales.

• Ratificación de Colombia de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2007.

• Ampliar y cualificar la participación de la población indígena en las instancias y espacios de cooperación e integración fronteriza, así como en la definición de las políticas públicas sectoriales fronterizas (Ley de Fronteras).

• Expedición y reglamentación concertada de la Ley de Jurisdicción Especial Indígena Reglamentario del artículo 246 constitucional que adecue y armonice el sistema jurídico nacional con el propio.

Objetivo específico 2. Articular e implementar efectivamente los planes de vida y otras modalidades organizativas y de planificación indígena dentro de los planes de desarrollo municipales y departamentales.

Líneas de acción.

• Reglamentar y hacer efectiva la incorporación de los planes de vida indígena dentro de los planes operativos anuales en materia de financiación y administración.

Objetivo específico 3. Implementar programas con instrumentos y procedimientos para la correcta y eficiente gestión y administración autónomas del territorio y de los recursos económicos transferidos por el Estado.

Líneas de acción.

• Manejo directo y responsable por parte de las autoridades indígenas de los recursos del Sistema General de Participación y del sistema de regalías.

• Adopción y socialización de prácticas apropiadas y sencillas de gestión y administración del territorio con sistemas de petición y rendición de cuentas.

CUADRO 4

Matriz de problemas, objetivos específicos y líneas de acción por eje.

1. TERRITORIALIDAD INDÍGENA
PROBLEMA PRINCIPAL: Factores legales, institucionales y políticos impiden el acceso de la población a sus territorios y entorpecen o limitan su manejo autónomo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Promover la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la reglamentación de las Entidades Territoriales Indígenas	Elaboración de una propuesta indígena unificada de constitución de las ETI's. que recoja las particularidades, necesidades y consolidación territorial de las sociedades amazónicas.
Optimizar la implementación de la legislación vigente para atender las demandas territoriales de la población indígena.	Definición de prioridades y adopción de acciones efectivas para la oportuna constitución, titulación y ampliación de resguardos indígenas.
Armonizar la formulación de la LOOT con los procesos de formulación de otras legislaciones y normas relacionadas con el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y en especial de la ley de fronteras.	Representación y participación efectiva de las organizaciones y autoridades indígenas en la elaboración de los proyectos de ley de fronteras y la normatividad relativas a territorios étnicos.
	Formulación e implementación de planes de vida indígena binacionales o trinacionales.
	Elaborar propuestas conjuntas, con participación de indígenas fronterizos de los demás países amazónicos, para el reconocimiento de los territorios pertenecientes a etnias binacionales y trinacionales.
Garantizar el desarrollo normativo y la plena vigencia del mecanismo de la consulta previa de acuerdo al Convenio 169 y Ley 21 de 1991 para la salvaguarda de los derechos al territorio, del manejo y uso de los recursos naturales y de las decisiones que afectan la integridad de la territorialidad indígena.	Reglamentar con la debida injerencia de las autoridades indígenas los procedimientos y protocolos para la efectiva aplicación de la consulta previa.
	Fortalecimiento de capacidades para el ejercicio del derecho de consulta previa.
Resolver y evitar la superposición de figuras jurídicas y los conflictos jurisdiccionales de manejo ambiental del territorio entre las áreas protegidas y los resguardos indígenas	Implementación del manejo compartido y equitativo por las autoridades ambientales y las autoridades indígenas en los espacios de traslape entre áreas protegidas y resguardos indígenas.
	Reglamentar el reconocimiento de las autoridades indígenas en los resguardos como autoridades ambientales dentro del territorio y definir acciones para ampliar su capacidad para ejercer las funciones de conservación y manejo ambiental del territorio.
	Declaración de los resguardos indígenas como sistemas propios de conservación ambiental.
	Reglamentación e implementación de la creación de áreas de amortiguamiento de los resguardos que permitan la libre movilidad en relación con otras formas de propiedad privada que limita su movilidad.
Evitar el desplazamiento de población indígena de sus tierras o territorios por causa del establecimiento de actividades de exploración y extracción minera, petrolera y forestal.	Evaluación y cancelación de licencias de explotación concedidas sin el requisito de la consulta previa.
	Establecer medidas efectivas de mitigación del daño ambiental y territorial.
	Implementar medidas y acciones para la restitución territorial y el retorno a sus tierras de la población afectada por desplazamiento forzado.

Garantizar la salvaguarda de los territorios indígenas y a la población que habita en ellos de los conflictos derivados del establecimiento de cultivos con fines ilícitos y de la confrontación armada.	Aplicación del mecanismo de consulta previa en eventuales acciones de control y erradicación de cultivos ilícitos en territorios indígenas.
	Suspensión inmediata y definitiva de fumigación aérea especialmente en áreas donde no existen cultivos ilícitos.
	Propuestas alternativas de producción y actividades económicas que desestimulen la siembra de cultivos con fines ilícitos y las actividades de narcotráfico y la vinculación de población indígena como mano de obra.
	Reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos en aislamiento voluntario. Los territorios habitados por estos pueblos no deben ser considerados baldíos y por tanto no son susceptibles de adjudicación para la realización de actividades económicas, entre otras razones para garantizar su condición de confinación voluntaria.
	Inclusión de las autoridades indígenas en la mesa nacional de tierras.

2. CULTURA E IDENTIDAD

PROBLEMA PRINCIPAL: Los componentes identitarios y culturales que identifican y cohesionan a las sociedades indígenas permitiéndoles su reproducción y perdurabilidad, se ven afectados principalmente por el deterioro de la memoria social, el abandono de la lengua materna, la pérdida de los sistemas de valores y el abandono de las prácticas culturales colectivas.

Fortalecer el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) garantizando la implementación del modelo pedagógico propio y la administración del sistema escolar indígena en los departamentos amazónicos.	Construir el modelo pedagógico propio adaptado a las condiciones culturales de los diferentes pueblos amazónicos.
	Fortalecimiento de la capacidad de administración y gestión del sistema escolar propio.
	Facilitar e incrementar el acceso gratuito y la permanencia de la población indígena a los programas de educación media, técnica y superior a través de sistemas diferenciados de evaluación y selección de ingreso, con apoyo para su sostenimiento.
	Promoción de la enseñanza de las lenguas indígenas e incorporación de las culturas y los saberes indígenas, con enfoque intercultural, en los programas y diseños curriculares en la instituciones de educación superior.
	Implementación del Decreto 2500 de 2010 para garantizar injerencia indígena en la administración de la educación oficial en un proceso de transición a la educación propia.
	Implementar programas y procesos de generación de conocimiento y de promoción de la ciencia y la tecnología a partir de los saberes de los pueblos indígenas.
Avanzar en la estrategia de recuperación y revitalización de las lenguas indígenas en la Amazonia colombiana (Ley 1381 de 2010) con programas especiales para áreas de frontera y pueblos en riesgo de extinción.	Acuerdos y compromisos interinstitucionales (MEN, Mincultura, universidades) para la promoción, reconocimiento y socialización del uso de la lengua materna.
	Implementación de la educación bilingüe en los territorios indígenas de acuerdo al artículo 10 de la constitución nacional.
	Promover y apoyar, de acuerdo con las propuestas de las autoridades tradicionales, las estrategias, espacios y programas de recuperación de la memoria y para la práctica de la lengua materna, la transmisión de la tradición oral y las prácticas culturales indígenas.
	Apoyo a la implementación de emisoras y sistemas de comunicación comunitarios manejados por las comunidades indígenas.

Reconocer la protección de sitios sagrados y otras áreas de especial importancia cultural.	Diseño, aprobación e implementación de políticas y programas para la protección de sitios sagrados y otras áreas de importancia cultural en desarrollo de la ley 1185 de 2008.
	Levantamiento y registro por las autoridades tradicionales de sitios sagrados y otras áreas de importancia ancestral, para ser excluidos de intervención económica.
Proteger y fortalecer el conocimiento tradicional así como mejorar las condiciones de los sabedores y abuelos para el ejercicio de sus funciones relativas a la reproducción de la cultura indígena.	Perfeccionamiento y aplicación de la legislación y los acuerdos logrados en las mesas de concertación, sobre protección del conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad, la propiedad intelectual y de patentes y donde se decida la participación equitativa en los beneficios que se deriven de su uso, de acuerdo al convenio de diversidad biológica (Artículo 8J).

3. BIENESTAR INDÍGENA AMAZÓNICO

PROBLEMA PRINCIPAL: La conjugación de factores relacionados con la desigualdad, la inequidad, la ineficacia de las políticas públicas y la violencia inciden en el deterioro de las condiciones de vida, el goce de un entorno físico adecuado, la convivencia y la sociabilidad de las comunidades indígenas.

OBJETIVOS ESPECIFICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Diseñar e implementar programas tendentes a elevar la calidad de vida de las comunidades indígenas amazónicas en armonía con su entorno.	Implementación de programas de atención a niños (primera infancia), mujeres, ancianos y población discapacitada.
	Implementación de un programa específico para la atención diferenciada a la mujer indígena, su autoafirmación y el respeto a los derechos asociados a su condición de género.
	Diseño e implementación de planes transfronterizos en salud, educación, deportes y comercio indígenas.
	Diseño de programas específicos para la atención de la población indígena ubicada en centros urbanos.
	Implementación de programas concertados de construcción y dotación de vivienda de acuerdo a los usos y costumbre s de las comunidades y las condiciones y particularidades del medio amazónico
Garantizar la plena observancia y aplicación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario para la población indígena.	Aprobación e implementación de la ley de víctimas, desarrollo de las leyes o normas específicas para la protección de los derechos fundamentales de la población indígena de acuerdo a las condiciones específicas de la Amazonia.
	Programas y medidas para evitar la continuación de actos violatorios de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos con especial atención a los niños, las mujeres, los ancianos y la población discapacitada.
	Reconocimiento del principio de distinción de la población indígena como actor no participante en el conflicto armado.
Reformar el sistema de salud basado en la ley 100 para adecuarlo a las características epidemiológicas, culturales y geográficas de la población indígena amazónica	Consolidar un sistema de salud indígena con cobertura y calidad de los servicios de salud provistos por el Estado que contemple entre otras acciones la redefinición de la unidad de capacitación indígena.
	Diseño e implementación de un sistema de salud propia creando un modelo intercultural y programas eficaces de articulación de la medicina tradicional y la medicina moderna.
	Desarrollar el Sistema Integral de Prevención en Salud indígena implementando los Planes de Intervención Colectiva en salud Pública.

Conformar y consolidar las unidades ambientales indígenas prestadoras de servicios para llevar de manera descentralizada y efectiva la prestación de los programas de saneamiento y servicios públicos básicos dentro del territorio.	Identificar y definir lineamientos para la adopción de sistemas eficientes de transporte y movilidad para la integración y comunicación regional e interregional.
	Cobertura total con calidad de los servicios de comunicación (telefonía, conectividad, radiodifusión).
	Diseño de programas de saneamiento básico mediante el desarrollo de programas y sistemas alternativos de provisión de agua potable y producción de energías limpias.
Redefinir el marco normativo en lo referente al SGP para la apropiación directa de los recursos orientados a la atención de las prioridades y necesidades básicas de la población indígena.	Reconocimiento y participación indígena en la distribución de los recursos del sistema general de regalías para inversión social en los territorios.
	Participación de los cabildos urbanos en la distribución de los recursos del SGP para la atención de la población indígena urbana.

4. MEDIO AMBIENTE, ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y PRÁCTICAS PRODUCTIVAS.

PROBLEMA PRINCIPAL: Deterioro de la base de recursos naturales como fuente de subsistencia de los pueblos indígenas amazónicas y disminución de la oferta ambiental a la que ellas tienen acceso.

OBJETIVOS ESPECIFICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Promover el pleno reconocimiento legal, desarrollar la normatividad y establecer los mecanismos necesarios para erigir a las sociedades indígenas y a sus organizaciones como autoridades ambientales dentro de sus territorios.	Implementar estrategias y mecanismos tendentes a remover los prejuicios institucionales y los impedimentos normativos, relacionados con una supuesta incompetencia de las sociedades indígenas para actuar como autoridades ambientales dentro de sus territorios.
	Promover el reconocimiento, desarrollo y la institucionalización de modalidades indígenas de conservación y protección ambiental de la Amazonia en el marco de las políticas nacionales e internacionales de desarrollo ambientalmente sustentable.
	Implementar la participación decisiva de representantes indígenas en el diseño de las estrategias y la planificación ambiental del desarrollo económico para la región amazónica.
Garantizar la consulta previa, libre e informada para la aprobación y la implementación de actividades extractivas y otras actividades económicas en territorios indígenas y en zonas de afectación directa de los mismos.	Implementación de propuestas de organización de empresas indígenas para el desarrollo de actividades de explotación económica ambientalmente sustentables dentro de un modelo económico propio.
	Diseñar mecanismos para la participación de la población indígena en los beneficios de las actividades económicas que afectan sus territorios directa o indirectamente.Definir escenarios y propuestas de política tendentes a la superación de las dificultades de comercialización de excedentes y de participación inequitativa en los mercados.
Promover la difusión amplia y suficientemente informada, así como la discusión de las ventajas y desventajas de la introducción y aprobación de programas relacionados con servicios ambientales, venta de carbono y proyectos REDD.	Suspender las negociaciones puntuales y fragmentadas para implementar programas relacionados con la venta de servicios ambientales en resguardos y territorios indígenas.
	Aplicar de manera estricta el mecanismo de la consulta previa, libre y suficientemente informada en los procesos de implementación de programas de venta de servicios ambientales.

Implementar y mejorar los mecanismos de articulación de las economías y la población indígena a los sistemas de mercado locales, regionales, nacionales y globales.	Diseño concertado de una política de turismo y etnoturismo amazónico.
	Formación de empresas cooperativas y microempresas mediante el desarrollo de capacidades competitivas para la promoción del trueque, la comercialización equitativa y la participación en sistemas de mercado justos.
	Incremento de las oportunidades de empleo para la población indígena observando las normas de seguridad social de acuerdo a los criterios y parámetros de la convención aprobada por la OIT en 2007 para eliminar la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación.
Definir escenarios y propuestas de política tendentes a la superación de las dificultades de comercialización de excedentes y de participación inequitativa en los mercados.	Generación de programas de participación equitativa en la comercialización de la producción agrícola, pesquera y artesanal de las comunidades indígenas.
	Diseñar e implementar sistemas propios de intercambio y comercialización directa (eliminación de intermediarios, centros de acopio y transformación) de la producción excedente indígena.
	Definir prioridades en materia de desarrollo de sistemas adecuados de información, elaboración de indicadores y otros instrumentos para la evaluación y el seguimiento permanente de las actividades productivas.
Proteger y ampliar los procesos de producción de alimentos y las prácticas productivas tendentes a garantizar la subsistencia e incrementar la soberanía alimentaria de la población indígena.	Identificar y establecer lineamientos de política tendentes a detener y revertir el abandono de las tierras de cultivo de las comunidades indígenas.
	Implementación de programas de investigación y promoción del fortalecimiento de la chagra amazónica.
	Constitución de planes y programas tendentes a incrementar la soberanía y autonomía alimentarias de la población indígena

5. AUTONOMÍA Y GOBIERNO PROPIO

PROBLEMA PRINCIPAL: Las comunidades indígenas no pueden ejercen plenamente el derecho a la autonomía y al gobierno propio por falta reglamentación de de garantías constitucionales, no aplicación de normas legales y limitaciones en la organización, administración y gestión de sus territorios.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Desarrollar e implementar plenamente los acuerdos internacionales y los derechos de las comunidades indígenas como sujeto colectivo relacionados con la autonomía y el gobierno propio.	Aceptación y aplicación irrestricta de la declaración de los pueblos indígenas en relación con la consulta previa y el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.
	Fortalecimiento de las capacidades de las sociedades indígenas, a través de sus autoridades como actores e interlocutores válidos y decisivos en el diseño y la implementación de las políticas públicas para propiciar el manejo autónomo de sus territorios.
	Incrementar la capacidad y la calidad de la participación indígena en las mesas departamentales y en los demás espacios de concertación nacionales.
	Ratificación de Colombia de la declaración de derechos de los pueblos indígenas aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2007.
	Ampliar y cualificar la participación de la población indígena en las instancias y espacios de cooperación e integración fronteriza, así como en la definición de las políticas públicas sectoriales fronterizas (Ley de Fronteras).
	Expedición de la Ley de Jurisdicción Especial Indígena Reglamentario del artículo 246 constitucional que adecue y armonice el sistema jurídico nacional con el propio.

Articular e implementar efectivamente los planes de vida dentro de los planes de desarrollo municipales y departamentales.	Reglamentar y hacer efectiva la incorporación de los planes de vida indígena dentro de los planes operativos anuales en materia de financiación y administración.
Implementar programas con instrumentos y procedimientos para la correcta y eficiente gestión y administración autónomas del territorio y de los recursos económicos transferidos por el Estado.	Manejo directo y responsable por parte de las autoridades indígenas de los recursos del Sistema General de Participación y del sistema de regalías.
	Adopción y socialización de prácticas apropiadas y sencillas de gestión y administración del territorio con sistemas de petición y rendición de cuentas.

PROPUESTA DE ARTICULACIÓN CON PLANES DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO

NORMAS E INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN

Normas constitucionales. La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoce como principio fundamental al estado social de derecho y a la democracia participativa como un nuevo instrumento de poder ciudadano para la definición e implementación de las políticas de desarrollo económico y social en el país.

Con esta lógica de desconcentración, descentralización y democratización de la organización y planificación político–administrativa, la carta política reconoció a los municipios, departamentos y territorios indígenas como entidades territoriales, con autonomía relativa para gobernarse, gestionar los asuntos de interés colectivo y administrar los recursos públicos "dentro de los límites de la constitución y la ley" [109]. Expertos y líderes indígenas opinan que la redacción en tiempo presente que en dichos artículos se da a las entidades territoriales indígenas (ETIS), impone obligaciones distintas al Estado para orientar su reglamentación.

El Capítulo XL de la Constitución Política es más explícito en las facultades de los territorios indígenas (TI). Según su artículo 340, los TI pueden conformar estructuras de gobierno conforme a sus "usos y costumbres"; diseñar políticas y planes de desarrollo económico y social; percibir y distribuir recursos e inversiones; velar por la aplicación de las normas legales sobre uso del suelo, recursos naturales y poblamiento en los territorios; contribuir a la preservación del orden público y representar a la colectividad ante otras instancias públicas, con el propósito de mejorar sus condiciones de vida y bienestar. Igualmente, la referencia genérica a los territorios indígenas tiene un efecto práctico importante: aumentar el margen de aplicabilidad de las normas de gobierno y administración autónoma de los resguardos, sin esperar a su creación formal como ETI´s.

Planeación del Desarrollo. Si bien la existencia de esta figura se dejó a la sanción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)[110], el artículo 56 transitorio de la Constitución Política autorizó a suplir los vacíos jurídicos que genera su no expedición, mediante diversas leyes y decretos que reglamentan el funcionamiento, planeación, articulación y administración fiscal de los resguardos.

La Ley Orgánica 152 de 1994, por ejemplo, se encargaría de trazar los parámetros y mecanismos de interrelación entre las propuestas que emanen de las comunidades indígenas y el desenvolvimiento económico, social y ambiental al que están obligados municipios y departamentos. Allí se establece la potestad que tienen las autoridades indígenas para definir con autonomía los

109 El artículo 286 señala a la letra: "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley". Otros artículos: 287 y 357.

110 Art. 329 de la Constitución Política de Colombia. Después de 21 iniciativas de ley, el Congreso de la República sancionó en junio de 2011 la LOOT, donde se excluyó cualquier referencia a las entidades territoriales indígenas, con el argumento de que se posteriormente se expedirá una ley específica para este caso.

alcances y procedimientos de sus planes de vida y/o desarrollo, procurando hacer "compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la nación" (artículo 31). La ley es clara en estos compromisos. Para no ser declarativos, lo aprobado deberá reflejarse en el plan indicativo cuatrienenal (mediano plazo), en el plan de acción anual (corto plazo) y en los respectivos presupuestos.

Ordenamiento territorial. Se establece además la articulación obligatoria entre planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial (POT). La Ley 388 de 1997 indica a los entes político-administrativos regionales que deben "integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales"[111].

La concomitancia con la dimensión integral indígena del ordenamiento territorial compete también a la nación en tanto responsable de la política de fronteras, áreas protegidas y áreas de especial importancia ambiental y cultural[112] (hábitat de la mayor parte de la población indígena amazónica), quien la garantizará a través de dos instancias del Sistema Nacional Ambiental: la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), responsable concertar regímenes especiales de manejo (REM) en las áreas de traslape, donde se respete "la permanencia de la comunidad y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables"[113]; y las corporaciones de desarrollo sostenible (CDA) y Corpoamazonia, cuyos planes de gestión ambiental regional (PGAR) y planes de acción trianual (PAT) deben incluir "estrategias de articulación con los planes de ordenamiento y manejo de territorios indígenas"[114]. Como lo señalan varias de las actas de los talleres departamentales realizados para la formulación de este documento, la jerarquía ambiental de las autoridades públicas e indígenas es un asunto legal pendiente de aclaración.

Sistema Nacional de Planeación. Como parte de la arquitectura de la democracia participativa, la Constitución Política previo la circunscripción especial indígena para la conformación del Congreso de la República, donde se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, pero dejó por fuera de este acceso diferencial a concejos y asambleas donde se sancionan los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de municipios y departamentos.

La participación de los sectores económicos, sociales, culturales étnicos y comunitarios se delineó con la creación de los concejos nacional y territoriales de planeación, tres años más tarde reglamentados por la Ley 152 de 1994 anteriormente citada. Allí se precisaría, no solo la representación indígena en dichos organismo sino que se otorgaría a los concejos consultivos de planificación de los territorios indígenas (CCPTI), la misma jerarquía que la atribuida a esas mismas instancias en el nivel municipal y departamental[115]. Integrados por autoridades tradicionales y representantes de "todos los sectores de la comunidad indígena", los CCPTI organizarían la consulta y evaluación de las distintas etapas del Plan de Desarrollo, sin limitarse a la fase de su aprobación según la interpretación expansiva de

111 Art. 7, Ley 388 de 1997.

112 Art. 7, Ley 388 de 1997.

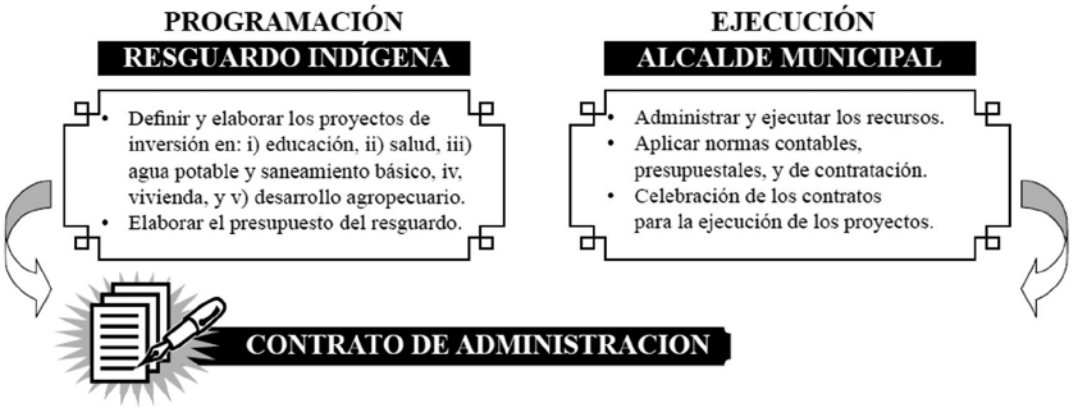
113 Artículo 7, Decreto 622 de 1997.

114 Artículo 7 del Decreto 1200 del 2004

115 Ley 152 de 1994, artículo 34.

GRÁFICO 1

ASIGNACIÓN ESPECIAL DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA LOS RESGUARDOS INDÍGENAS



la Corte Constitucional[116]. Tanto los consejos de gobierno como los consejos consultivos de territorios indígenas son preformaciones del ordenamiento político a la espera de una real incorporación y operatividad.

Sistema General de Participaciones de Resguardos Indígenas (SGPRI) y Fondo Nacional de Regalías. Hasta tanto no se conformen las ETI´s, el régimen de transición tuvo que ocuparse también de la asignación, manejo y contratación de los recursos públicos que por derecho corresponden a los pueblos indígenas. Después de una breve homologación entre municipios y resguardos en el Decreto 1809 de 1993, el Estado redefinió el estatus de esta relación como "beneficiarios" y procedió a adjudicar la administración de las transferencias a alcaldes y gobernadores.

La Ley 715 de 2002 señala taxativamente que las entidades territoriales recibirán dichos recursos en cuentas separadas y los canalizarán hacia los proyectos de salud, agua potable, educación, vivienda y desarrollo agropecuario que autónomamente decidan las comunidades (art. 83). En lo concerniente al régimen de regalías, la situación es relativamente similar. Las leyes 685 de 2001 y 756 de 2002 colocan en manos de los municipios la administración concertada de las participaciones por explotaciones mineras dentro o cerca de los territorios indígenas (cinco kilómetros), las cuales se destinarán a las "obras y servicios que beneficien directamente a las comunidades y grupos aborígenes asentados en tales territorios"[117].

No obstante los aprendizajes acumulados en el tema, los conflictos entre autoridad civiles y autoridades indígenas por la manera como se ejerce esta mediación administrativa continúan siendo frecuentes, en especial por imposición de proyectos, interferencias políticas en la contratación, corrupción inducida de líderes, y retrasos deliberados en el trámite de los recursos. Ello a pesar de las advertencias de la Corte Constitucional en 2007 sobre la propiedad de los recursos, no de uso discrecional de los municipios sino propiedad de los resguardos, por lo que en caso de discrepancia entre las partes "prevalecerá la decisión adoptada por las autoridades del respectivo resguardo"[118]. Las actas de los talleres CONPES abundan en similares referencias al respecto.

116 Sentencia C -524 de 2003, en "El papel de los Consejos Territoriales de Planeación", DNP-Ministerio de Cultura-USAID, Bogotá. Noviembre de 2007, pag. 10.

117 Art. 20 de la Ley 685 de 2001 y artículo 11 de la Ley 756 de 2002.

118 Sentencia de la Corte Constitucional C921 de 2007.

RECURSOS DE ARTICULACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Para todos estos efectos (planeación, ordenamiento territorial y manejo de recursos públicos) el Estado colombiano valida tanto a los planes integrales de vida como a las autoridades de cabildo y a las asociaciones de autoridades territoriales o de cabildos indígenas (ATTI´s) como los dos mecanismos de concertación y ejecución de planes y proyectos en los territorios indígenas. La Mesa Regional Amazónica y Mesa Nacional de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas son instancias bilaterales que pueden contribuir a reforzar su reconocimiento institucional y su desempeño (ver capítulo 8).

Planes de vida. La articulación sustancial se realiza a través de los planes de integrales de vida indígena. Promovidos como un instrumento de planificación intercultural a raíz de los cambios constitucionales de 1991, los planes de vida (PV) permiten a las comunidades plantear con mayor sistematicidad y horizonte temporal, las visiones de futuro y los programas hacia dónde dirigir los recursos públicos y de cooperación internacional en los resguardos. Empero, la comprensión y aceptación de este instrumento por parte las instituciones se considera aún deficiente. En el taller departamental de Guainía se calificó esta problemática como "una demanda no suficientemente atendida por autoridades locales y departamentales", y se exigió además que "la política pública para pueblos indígenas amazónicos deberá determinar las orientaciones y mandatos para que este diálogo entre dos concepciones de gobierno y planificación efectivamente se realice".[119]

Asociaciones de autoridades territoriales o de cabildos indígenas. A partir de la Ley 89 de 1890, el Decreto 1088 de 1993 valida a las autoridades de cabildo y a las asociaciones de autoridades territoriales o de cabildos indígenas (ATTI´s) como sujetos de derecho público de "carácter especial", con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa para representar a las comunidades, concertar políticas y emprender proyectos económicos y sociales, actualmente con las restricciones definidas por el Sistema General de Participaciones.

Aunque la figura no tiene el mismo desarrollo en la región amazónica, es una realidad que el traslado de competencias a los cabildos ha consolidado capacidades propias en el gobierno y la administración de los territorios colectivos, un camino que allana el futuro reconocimiento de las ETI´s entendidas no ya como el primero sino como el último peldaño en la consolidación de la autonomía territorial indígena. Así lo entendió el taller departamental de Amazonas, cuando reclamó, "líneas de política para el fortalecimiento de la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas del departamento del Amazonas, para la administración y manejo del territorio, la salud, la educación, la vivienda indígena y demás aspectos que definen el bienestar y la calidad de vida de las comunidades. La capacitación, la interlocución con las instituciones y los recursos de transferencia deben ser adecuados a ese ejercicio práctico de la gobernabilidad".

A manera de balance. De lo anterior se concluye que el país cuenta con normas y mecanismos suficientes para una aplicación cabal de los procesos de concertación, planificación, articulación e implementación de los planes de desarrollo, planes de vida y planes de ordena-

119 Departamento de Guainía, acta del taller "Formulación de una política pública integral de estado para pueblos indígenas de la Amazonia colombiana". 22 a 27 de enero de 2011.

miento territorial, pero que estos no se aplican a cabalidad, se desvirtúan en la marcha u obtienen resultados muy distantes de los esperados. Antes que aumentar su número y dispersión, la articulación del CONPES Indígena Amazónico presupone el perfeccionamiento de los dispositivos institucionales existentes y la eliminación de los superfluos o contradictorios.

PROPUESTA DE ARTICULACIÓN DEL CONPES INDÍGENA AMAZÓNICO

Más allá de su sanción formal por el Consejo de Política Económica y Social, la construcción de la Política Integral para Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana debe entenderse como un proceso institucional y social que posibilitará su plena incorporación en los distintos ámbitos de la estructura político-administrativa del Estado. Los parámetros, niveles y fases que aquí se proponen trazan las líneas de interrelación entre todos ellos, evitando su fragmentación sectorial o territorial y procurando en cambio los mayores umbrales de congruencia entre unos y otros.

Parámetros de articulación

Diálogo simétrico de saberes, coordinación, concurrencia, subsidiaridad, complementariedad, diferenciación regional, gradualidad, sostenibilidad y eficiencia, son los parámetros que articulan tanto a las políticas como a Estado y comunidades indígenas.

Entre todos ellos se resaltan los siguientes:

• ***Relación simétrica*** *entre* autoridades públicas e indígenas a partir del mutuo reconocimiento de experiencias y capacidades para el gobierno, la planeación y la administración en los respectivos ámbitos jurisdiccionales.

• ***Coordinación*** para armonizar decisiones y acciones que aumenten la eficacia de las políticas públicas y eviten conflictos de competencias en los territorios indígenas.

• ***Concurrencia*** entre entidades de derecho público distintas para alcanzar objetivos comunes que resulten de un proceso de concertación entre las partes.

• ***Subsidiariedad*** para apoyar en el ejercicio de sus competencias a las entidades que lo requieran y lo soliciten, con pleno respeto a su visión y autonomía.

• ***Gradualidad*** en el logro de los objetivos planteados mediante metas y compromisos de diferente temporalidad, sujetos a permanente evaluación y ajuste.

Niveles de articulación del CONPES Indígena Amazónico

Para la política indígena amazónica se proponen cuatro niveles de articulación según se trate de políticas nacionales, subregionales, departamentales y municipales o locales proyectadas para el largo, mediano y corto plazo, según se explica a continuación:

• ***Primer nivel: CONPES Indígena Amazónico – políticas públicas de Estado****.* En aplicación de los principios de complementariedad y sostenibilidad, esta política indígena que trasciende varios períodos de gobierno e intenta impactar sus decisiones y actuaciones en el largo plazo, requiere armonizarse con otras expresiones de planeación estratégica o prospectiva diseñadas por el Estado colombiano, como Visión 2019 y Agenda de Competitividad, sin que los derechos colectivos y la autonomía indígena resulten afectados por este ejercicio de compatibilización. Espacio de articulación: Mesa Regional Amazónica y Mesa Permanente de Concertación.

GRÁFICO 2
Niveles de articulación
CONPES indígena – Planes de Desarrollo – Planes de Vida

• **Segundo nivel. CONPES Indígena Amazónico – Políticas públicas del gobierno nacional.** El segundo nivel de articulación busca la congruencia entre la política indígena amazónica y las políticas de gobierno que se definan para un período presidencial determinado. Los principios de coordinación y gradualidad permitirán incorporar las estrategias del CONPES Indígena Amazónico al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas nacionales sectoriales que se deriven, comenzando con el actual PND (Prosperidad Democrática para Todos, 2010-2014). Espacios de articulación: Mesa Regional Amazónica, Mesa Permanente de Concertación y Consejo Nacional de Planeación.

• **Tercer nivel. CONPES Indígena Amazónico – Políticas subregionales y departamentales.** Considerando los principios de diferenciación regional, concurrencia y complementariedad, los planes de gestión ambiental regional (PGAR) y los planes de desarrollo de cada uno de los departamentos amazónicos, incluirán las propuestas de desarrollo propio, bienestar indígena y manejo ancestral del territorio como parte sustancial de su visión, estrategias y acciones a emprender en su jurisdicción. Espacios de articulación: Mesa Regional Amazónica, mesas de concertación departamental (donde existan), consejos departamentales de planeación, asambleas departamentales y consejos directivos de Corpoamazonia, CDA y UAESPNN.

• ***Cuarto nivel. CONPES Indígena Amazónico - Políticas municipales y locales.*** Dado que toda política pública se pone a prueba en los escenarios locales donde se demandan derechos y mejores niveles de bienestar para las comunidades, el CONPES Indígena Amazónico deberá emprender un doble proceso de articulación: a)

con los planes integrales de vida en tanto principal instrumento de concertación indígena local, y b) con los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial atendiendo a los principios de diálogo simétrico, concurrencia, subsidiariedad y eficacia. Espacios de articulación: Mesa Regional Amazónica, mesas de concertación de temática municipal (donde existan), consejo territorial de planeación y consejos municipales.

Fases de articulación

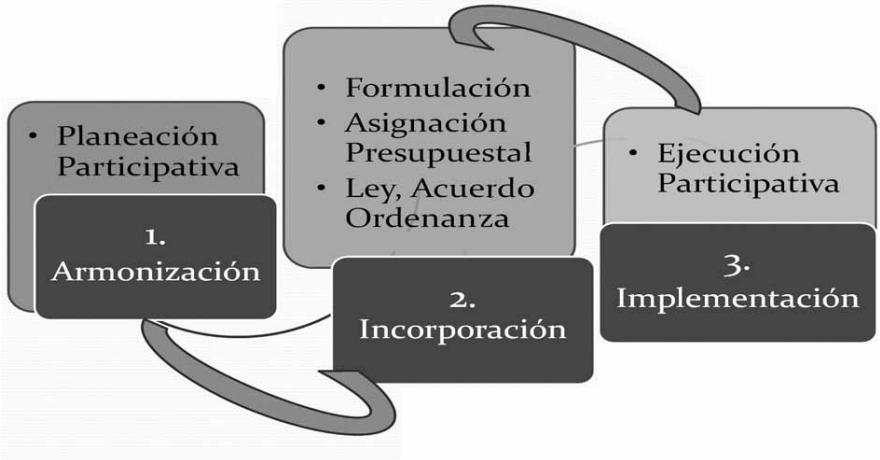
Para que el reconocimiento formal de la política indígena amazónica por parte de los entes político–administrativos territoriales se traduzca en acción conjunta de Estado y comunidades indígenas se requiere garantizar altos componentes participativos en las siguientes tres fases del proceso:

• ***Fase de armonización.*** Planeación participativa decisoria para la puesta en relación de los planes de desarrollo y los contenidos del documento CONPES Indígena Amazónico en el nivel nacional, departamental y municipal.

• ***Fase de incorporación.*** Reconocimiento y adopción de los contenidos del CONPES Indígena Amazónico, con su respectivo soporte presupuestal, mediante leyes de la república, ordenanzas departamentales y acuerdos municipales por los órganos legislativos competentes.

• ***Fase de implementación.*** Puesta en marcha y evaluación concertada de los planes y programas que se deriven de este proceso de articulación, reconociendo las capacidades y autonomía de las comunidades indígenas en el gobierno y manejo de sus territorios amazónicos.

GRÁFICO 3
Fases de articulación CONPES – Planes de desarrollo territorial



ESTRATEGIA DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN DEL DOCUMENTO PROYECTO CONPES

LA MESA REGIONAL AMAZÓNICA

La formulación de una Política Pública Integral de Estado para los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (PPPIAC), es el resultado de un largo proceso de concertación entre las organizaciones indígenas de la Amazonia con el Estado colombiano a lo largo de los últimos ocho años.

Su pleno reconocimiento por parte del gobierno nacional se alcanzó con la creación de la Mesa Regional Amazónica mediante Decreto Presidencial 3012 de 2005, con dos funciones primordiales: a) "Recomendar a las distintas instancias de gobierno la formulación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas asentados en esta región", y b) formular una "propuesta de documento que contenga aspectos económicos, culturales, políticos, ambientales y de inversión en los resguardos y comunidades indígenas de esta región" a presentarse ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Dicho documento debería incluir, entre otros, los siguientes temas:

1. Formulación y fortalecimiento de los planes de vida indígena.
2. Una directriz sobre el ordenamiento territorial indígena "en la perspectiva de conformación de las entidades territoriales indígenas (ETI´s)".
3. Modelos de atención en salud indígena amazónica en desarrollo del artículo 22 de la Ley 691 de 2001 y los artículos 24 y 25 de la Ley 21 de 1991.
4. Una política pública para los pueblos indígenas de frontera "en el marco de las relaciones binacionales y la política exterior definida por el gobierno nacional".
5. Una estrategia de cooperación internacional "con el fin de financiar las propuestas de desarrollo que acuerden en la Mesa Regional Amazónica".
6. Lineamientos de política sobre derechos humanos y un componente específico sobre prevención y atención del desplazamiento forzado en el marco de la directriz nacional en la materia.
7. Programas de desarrollo alternativo adecuado a las "particularidades culturales y consecución de recursos para su implementación".
8. Apoyo a programas de educación bilingüe e intercultural "que propongan las comunidades y autoridades indígenas".
9. La definición de una política para el manejo concertado de las áreas protegidas en traslape con territorios indígenas.
10. La reglamentación concertada del artículo 7 de la Ley 30 de 1986 sobre uso tradicional de la coca y demás plantas con sustancias controladas.[120].

Conformada por los ministros del interior y de justicia; ambiente, vivienda y desarrollo territorial; protección social; educación nacional y hacienda; los gobernadores de Amazonas,

120 Ministerio del Interior y la Justicia, Decreto 3025 por el cual se crea la Mesa Regional Amazónica y se dictan otras disposiciones, 30 de agosto de 2005.

Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés; los directores de Planeación Nacional, Incoder, CDA, Corpoamazonia y Sinchi; el presidente de la OPIAC, 12 delegados de las organizaciones indígenas departamentales y dos delegados indígenas con asiento en las CAR[121], la Mesa Regional Amazónica es el principal y primer escenario dispuesto para el diálogo y la concertación bilateral entre el Estado y los pueblos indígenas amazónicos.

El amplio espectro de actores institucionales e indígenas allí representados tendrán la oportunidad de perfeccionar los planteamientos, objetivos y líneas de acción contenidos en la primera versión del documento CONPES hasta convertirlo en una propuesta única, lo que aumentaría su legitimidad y facilitaría su trámite ante el Departamento Nacional de Planeación, única entidad competente para formular la versión oficial y someterla a la consideración del Consejo de Política Económica y Social.

PROPUESTA DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN

La estrategia de consulta y concertación del documento CONPES que se presenta a continuación consta de tres fases secuenciales y nueve pasos cuya direccionalidad ascendente y descendente (MRA – DNP - Pueblos Indígenas Amazónicos - MRA – DNP) garantiza el perfeccionamiento y la viabilidad política, técnica y financiera del mismo. Se trata en síntesis de ampliar los niveles de interlocución y consenso, no con la literalidad del texto, sino más bien con el proceso de construcción colectiva de la política pública comprometida en el Decreto 3012.

El equipo técnico de la Universidad Nacional de Colombia (Sede Amazonia), elaboró el documento CONPES Indígena Amazónico en su primera etapa entre octubre del 2010 y abril del 2011. El texto recoge con la mayor profundidad y extensión posibles, las prioridades consignadas en el Decreto 3012, los compromisos señalados en el Convenio Interadministrativo 2101962 entre Fonade y la Universidad Nacional y las propuestas que emanaron del proceso deliberativo adelantado por 197 líderes indígenas en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guianía, Guaviare, Putumayo y Vaupés. Las actas respectivas se anexan a la presente propuesta como referente permanente de verificación de las consultas realizadas.

En su segunda etapa, el documento entregado a la OPIAC y a las entidades contratistas, requiere adelantar un proceso de socialización, ajuste y validación en la Mesa Regional Amazónica previo a su presentación ante el DNP, para lo cual se proponen las siguientes fases:

Fase I. Validación y ajuste: Mesa Regional Amazónica -Departamento Nacional de Planeación.

- *Paso 1.* La Mesa Regional Amazónica conoce el documento propuesta borrador CONPES Indígena Amazónico elaborado por la Universidad Nacional de Colombia (Sede Amazonia) y dispone su análisis y ajuste en las comisiones temáticas que se conformen para el efecto.

- *Paso 2.* La Mesa Regional Amazónica inicia un proceso de socialización y perfeccionamiento técnico - financiero sectorial con las principales instituciones responsables de la implementación de la Política Pública Integral para Pueblos Indí-

121 Como invitados especiales estarán la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, la Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas y la ONIC.

genas de la Amazonía Colombiana (PPPIAC).

• *Paso 3*. La Mesa Regional Amazónica aprueba la versión ajustada del documento CONPES y la asume como una propuesta conjunta de instituciones y pueblos indígenas.

• *Paso 4.* La MRA entrega el documento ajustado y validado ante el Departamento Nacional de Planeación para el trámite interno correspondiente.

GRÁFICO 4
Fase I. Validación y ajuste hacia arriba

Fase II. Validación y concertación documento oficial CONPES: Departamento Nacional de Planeación - Mesa Regional Amazónica - Pueblos indígenas Amazonia colombiana.

• *Paso 5.* El Departamento Nacional de Planeación elabora la primera versión oficial del documento PRECONPES Indígena Amazónico a partir de las políticas del gobierno nacional y el documento entregado por la MRA.

• *Paso 6.* La Mesa Regional Amazónica conoce y conceptúa sobre la propuesta CONPES formulada por el DNP previo análisis de las comisiones temáticas que se conformen para ello. Se entrega al DNP las recomendaciones de ajuste acordadas en la MRA.

• *Paso 7.* Dadas las implicaciones legales y administrativas de su aprobación por la rama ejecutiva, el Ministerio del Interior y de Justicia prepara el proceso de consulta previa sobre la última versión oficial del documento CONPES elaborada por DNP.

• *Paso 8.* El Ministerio del Interior y de Justicia y la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) realizan la consulta previa y se procede a la sistematización de sus resultados.

GRÁFICO 5
Fase II. Validación, consulta y concertación hacia abajo
Fase III. Retroalimentación hacia arriba

Fase III. Retroalimentación resultados consulta previa: Pueblos Indígenas - Mesa Regional Amazónica - Departamento Nacional de Planeación:

- *Paso 9.* La Mesa Regional Amazónica conoce los resultados de la consulta previa y presenta el acta respectiva al Departamento Nacional de Planeación para los ajustes de la versión oficial final a ser presentada ante el Consejo de Política Económica y Social CONPES.

Se estima un tiempo total de doce meses para completar el proceso.

OTRAS INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Como sector social con derechos colectivos diferenciales, los pueblos indígenas amazónicos cuentan con distintas instancias de concertación y participación bilateral y multisectorial donde tramitar y resolver sus demandas, reivindicaciones y propuestas, incluidos los contenidos de la Política Publica Integral de Estado para Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana.

De concertación bilateral. En el nivel nacional están la Mesa Nacional de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas, el Consejo Nacional de Territorios Indígenas y el Consejo Nacional de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas; en lo regional se encuentran conformadas la Mesa Regional Amazónica, la Mesa Permanente del Pueblo Cofán, la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa del departamento de Amazonas[122] y la Mesa de Coordinación Permanente del Trapecio Amazónico, más una serie de mesas temáticas que aleatoriamente se convocan en municipios y departamentos.

122 En funcionamiento desde 2001 y formalmente incorporada a la estructura institucional del departamento del Amazonas mediante la Ordenanza 004 de febrero de 2011.

De participación intersectorial. Existen también numerosos organismos con representación indígena legalmente establecida donde se consultan políticas y se recomiendan los programas y las acciones sectoriales a implementar. Además de los consejos nacionales y territoriales de planeación, ambiente, cultura, juventud y paz, están las juntas municipales de educación, las juntas directivas de Corpoamazonia y CDA y los consejos de desarrollo rural, política social y seguridad social en salud, todos ellos con distintos grados de institucionalización, alcances, eficacia y presencia territorial.

Las organizaciones de primer, segundo y tercer nivel (cabildos, asociaciones u organizaciones de pueblos, cuencas, subregiones, departamentos y la macrorregión amazónica en su conjunto) que interactúan en estas instancias cuentan con una poderosa herramienta para presentar los contenidos del documento CONPES ante instituciones y entes territoriales camino a su aprobación final, y después de obtenida para concretar su incorporación e implementación en los territorios colectivos amazónicos. Todo ello para avanzar en el reconocimiento de sus derechos y autonomía frente al sistema general de participaciones.

CUADRO 5

Espacios de diálogo, concertación y representación de los pueblos indígenas con las instituciones del estado

Nivel	Espacio	Norma
Nacional Bilateral	Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas Decreto 1397 de 1996	Decreto 1397 de 1996
	Consejo Nacional de Territorios Indígenas	Decreto 1397 de 1996
	Consejo Nacional de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas	Decreto 1396 de 1996
	Mesa Regional Amazónica	Decreto 3012 de 2005
	Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de Pueblos Indígenas. (CONCEPTI)	Decreto 2406 de 2007
	Mesa Nacional de Salud Indígena	Acuerdo 326 de 2005
Nacional Multisectorial	Congreso de la República.	Constitución de 1991
	Consejo Nacional de Planeación	Ley 152 de 1994
	Consejos nacionales ambiental, forestal, de reforma agraria, cultura, juventud y paz, entre otros	Ley 99 de 1993 y varias
Territorial Bilateral	Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa ATTI´s – Gobernación del Departamento del Amazonas	Acuerdo 004 de 2011
	Consejo Interinstitucional de Pueblos Indígenas del Trapecio Amazónico (CIPITA)	n.d.
	Mesa Permanente del Pueblo Cofán	
	Mesas Temáticas de Concertación	Cuando se convocan
Territorial Multisectorial	Asambleas Departamentales y Concejos Municipales	CP de 1991
	Consejos Territoriales de Planeación, Seguridad Social en Salud, Desarrollo Rural, Política Social, Educación, Cultura, Juventud, Ciencia y Tecnología y Competitividad, entre otros	Ley 152 de 1994 y otros
	Consejos Directivos de Corpoamazonia y CDA	Ley 99 de 1993

BIBLIOGRAFÍA

Acta de protocolización de la consulta previa del capítulo de los pueblos indígenas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá, enero 24-26 de 2011.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Registro Único de Población Desplazada, 2010.

Anaya, James. *"La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior"*, Informe a la 15 sesión del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas. 25 de mayo 25 de 2010.

Arango, R y Sánchez, E. Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia. 2004.

Azcaita "Plan de vida de los pueblos tikuna, uitoto, kokama y yagua de Azcaita". Leticia: Asociación Zonal de Consejo de Autoridades Indígenas de Tradición Autóctona". 2008.

Carneiro da Cunha, Manuela (Org.). *Historia dos indios no Brasil.* Sao Paulo: Companhia das Letras. 1992.

CONPES. Pueblos indígenas de la Amazonia. Líneas base departamentales. 2011.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas). Censo y demografía de Colombia. Bogotá, 2005.

DANE. *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica.* Dirección de Censo y Demografía. Mayo de 2007. Bogotá. http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnias/sys/colombia nacion.pdf

DANE. *Visibilidad estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogotá: Dane. 2010.

Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina. San José de Costa Rica. Diciembre de 1981.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). Los Pueblos Indígenas de Colombia en el umbral del Nuevo Milenio. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2006.

DNP. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Departamento Nacional de Planeación – DNP. República de Colombia. Bogotá, 2011.

Finer, Matt et al. Los proyectos petroleros y gasíferos en la Amazonia Occidental: Amenazas a tierra virgen, biodiversidad y pueblos indígenas. Save America's Forests, 2008.

Franco, Roberto. *Elementos para una política pública sobre grupos indígenas aislados de la civilización en la Amazonia colombiana*, 2011. (Documento Consultoría Especializada de este CONPES).

Franky, Carlos; Dany Mahecha y M. Colino (Eds.). *Pueblos de tradición nómada de la Amazonia y la Orinoquia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia, Instituto IMANI, 2010.

Houghton, Juan. "Estrategia petrolera en territorios indígenas". En*: Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia.* CECOIN, OIA, Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos, 2008.

Hurtado, Lina M. "Ordenamiento territorial en corregimientos departamentales. Los casos de Miritì-Paraná, Tarapacá y el municipio de Puerto Nariño, en el departamento del Amazonas". En: *Ecología Política de la Amazonia. Las profusas y difusas redes de la gobernanza.* Universidad Nacional de Colombia sede Amazonia – ILSA – ECOFONDO. Bogotá. 2010. Págs. 435-465.

Kalmanovitz, Salomón: "El régimen agrario durante el siglo XIX en Colombia". *Nueva Historia de Colombia. V. 2.* Bogotá: Planeta, 1989. Págs. 101-154.

Martínez Cobo, José. "*Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas".* ONU. Doc. E/CN.4/Sub.2/1986.

Ministerio del Interior y de Justicia. *Directriz para la protección y atención integral de la población indígena en situación de desplazamiento y riesgo, con*

enfoque diferencial. Min. Interior y de Justicia – Dirección de Etnias, Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Atención a la Población Desplazada, 2006.

Mora, Santiago. *Early inhabitants of the Amazonian tropical rain forest: a study of humans and environmental dynamics = Habitantes tempranos de la selva tropical lluviosa amazónica. Un estudio de las dinámicas humanas y ambientales.* Universidad de Pittsburgh. (University of Pittsburgh Latin American Archaeology Reports No. 3): Universidad Nacional de Colombia (Sede Amazonia) Instituto IMANI, 2003.

Ochoa, Germán, A. Wood y C. Zárate. *Puerto Nariño: el pueblo que se mira en el río. Retos al desarrollo sustentable de los municipios amazónicos.* Bogotá: Ilsa, 2005.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). Convenio 107 relativo a la Protección e Integración de Poblaciones Indígenas, Tribales y Semitribales en los Países Independientes. OIT, 1957. www. cesdepu. com/instint/oit107.htm.

OIT. *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.* Lima: OIT: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007.

ONIC. *Estado de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas de Colombia: Etnocidio, Limpieza Étnica y Destierro.* Informe al relator especial de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas. Bogotá: ONIC, 2009.

ONIC. Autoridad Nacional de Gobierno Indígena. Minga Nacional de Resistencia Indígena y Popular. 2009.

Porro, Antonio. *O povo das aguas. Ensaios de etno-história amazónica*. Rio de Janeiro: Vozes: Edusp, 1995.

Roosevelt, Anna Curtenius "Arqueología Amazónica" en: Carneiro da Cunha, Manuela (Org.). *Historia dos indios no Brasil.* Sao Paulo: Companhia das Letras, 1992. Pp. 53-86.

Sanchez, Enrique. *Los pueblos indígenas de Colombia.* Bogotá: DNP, 2003.

Sanchez, Enrique. *Los pueblos indígenas de Colombia. 1997. Desarrollo y territorio.* Bogotá: DNP: Tercer Mundo Ed., 1998.

SINCHI – Instituto amazónico de investigaciones científicas. *La Amazonia de hoy, Agenda 21*. 2001.

Stavenhagen, Rodolfo. "*Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de indígenas. Adición Misión a Colombia".* 61° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, noviembre 2004.

Zárate, Carlos. *Siringueros, silvícolas y agentes estatales: El surgimiento de una sociedad transfronteriza en la Amazonia de Brasil, Perú y Colombia. 1880-1932.* Leticia: Universidad Nacional de Colombia sede Amazonia: Unibiblos, 2008.

ANEXO 1

SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Derecho	Contenido	Sentencia y año
*Derechos fundamentales de las comunidades indígenas, como **sujeto colectivo de derecho.***	La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos.	(Art. 88 CP).1991, ST 380 de 1993.
Derecho a la propiedad colectiva sobre la tierra habitada por la comunidad.	La propiedad colectiva sobre la tierra el carácter de derecho fundamental de los pueblos indígenas y por tanto es susceptible de tutela. Además la Corte Constitucional ha señalando que este derecho incluye a su vez en los siguientes derechos.	T-567 de 1992, T-188 de 1993, T-652 de 1998, T-257 de 1993, SU-510 de 1998, T-652 de 1998, T-405 de 1993 y SU-039 de 1997.
Derecho de exclusión del territorio indígena.	El derecho a impedir la entrada o permanencia de personas indeseadas en su territorio.	S.T. 652 de 1998. S.T.257 de 1993; SU-510 de 1998.
Derecho a que cada comunidad tenga su propio territorio.	Derecho a la división de los resguardos.	S.T. 188 de 1993.
Derecho a la supervivencia.	Este derecho aparece en la mayoría de las sentencias relativas a derechos de los pueblos indígenas.	T-428 de 1992, T-342 de 1994, T-007 de 1995, SU-039 de 1997, SU-510 de 1998 y T-652 de 1998.
Derecho a la integridad étnica y cultural.	También aparece mencionado en la mayoría de las sentencias de la Corte sobre el tema.	T-342 de 1994, SU-039 de 1997, SU-510 de 1998 y T-652 de 1998.
El derecho al reconocimiento y protección de las prácticas médicas tradicionales.		Fue expresado en la sentencia C-377 de 1994 y protegido en la sentencia T-214 de 1997.
El derecho a la igualdad material de las comunidades indígenas.	Este derecho permite a las comunidades indígenas acceder a prestaciones del Estado cuando éstas se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta.	El derecho a la educación que se protegió en las sentencias T-007 de 1995 y T-717 de 1996; el derecho a la protección en salud en las sentencias T-342 de 1994, T-007 de 1995 y T- 652 de 1998; el acceso al suministro de agua potable, mediante en la sentencia T-007 de 1995.
Derecho fundamental de los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento.	Este derecho fundamental exige aplicar un enfoque diferencial de diversidad étnica y cultural a los indígenas desplazados, confinados o en riesgo de desplazamiento, así como implementar los correspondientes programas de garantía.	Se reconoció inicialmente a través de la Sentencia T 025 de 1993 y sus respectivos Autos de seguimiento, entre los que se encuentra el Auto 004 de 2009.
Derecho fundamental del consentimiento previo, libre e informado, tal como lo dictamina el convenio 169 de la OIT.	La consulta previa pasa de tener un carácter consultivo a ser vinculante y contempla el derecho de los pueblos indígenas a participar de los beneficios derivados de cualquier explotación en sus territorios.	Sentencia: T 129 de 2011, frente a la sentencia T-769 de 2009 de la misma Corte que determina que el consentimiento era necesario únicamente en casos de proyectos de gran escala, la actual sentencia amplía la protección, planteando que el consentimiento es en **todos los casos.**
Derecho al desarrollo de la comunidad según sus propias convicciones.		T-007 de 1995, SU-039 de 1997 y T-652 de 1998.
Derecho a la preservación de su hábitat natural.	Derecho a la integridad ecológica.	T-380 de 1993, SU-039 de 1997, T-652 de 1998, T-380 de 1993, SU-037 de 1997 y T-652 de 1998.

ANEXO 2

PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONIA COLOMBIANA

	NOMBRE	POBLACIÓN	FAMILIA LINGÜÍSTICA
1	Andakí (churuba)		Páez
2	Andoke	597	Aislada
3	Awá	791	Barbacoa
4	Bara	109	Tukano oriental
5	Barasana	2008	Tukano oriental
6	Bora	701	Bora-Uitoto
7	Carapana	464	Tukano oriental
8	Cocama	792	Tupí-Guaraní
9	Coreguaje	2212	Tukano oriental
10	Coyaima	209	No hablante de la lengua aborigen
11	Cuiva	173	Guahibo
12	Desano	2457	Tukano oriental
13	Embera	1292	Chocó Embera
14	Embera Katío	384	Chocó Embera
15	Guayabero	645	Guahibo
16	Hupdu		Makú-Puinave
17	Inga	15724	Quechua
18	Jujupda – Jupda		Makú-Puinave
19	Kakua		Makú-Puinave
20	Kamëntsa	4773	Aislada
21	Karijona	307	Caribe
22	Kabiyari	311	Arawak
23	Kichwa	481	Quechua
24	Kofán	748	Aislada
25	Kubeo	6647	Tukano oriental
26	Kurripaco-Baniwa	7335	Arawak
27	Letuama	705	Tukano no clasificado
28	Makaguaje	50	Tukano occidental
29	Makuna	1009	Tukano oriental
30	Matapí	220	No hablante de la lengua aborigen
31	Macusa		Pueblo aislado (posible familia makú-puinave)

	NOMBRE	POBLACIÓN	FAMILIA LINGÜÍSTICA
32	Miraña	715	Bora
33	Muinane	Menos de 100 habitantes	Bora
34	Nasa	2206	Páez
35	Nonuya	228	Bora-Uitoto
36	Nukak	1483	Makú-Puinave
37	Ocaina	137	Uitoto
38	Piapoco	1080	Arawak
39	Piaroa	82	Sáliva-Piaroa
40	Piratapuyo	697	Tukano oriental
41	Pisamira	61	Tukano oriental
42	Puinave	6034	Maku-Puinave
43	Sáliva	1929	Sáliva-Piaroa
44	Sikuani	991	Guahibo
45	Siona	734	Tukano occidental
46	Siriano	749	Tukano oriental
47	Taiwano	22	Tukano oriental
48	Tanimuka	1247	Tukano no clasificado
49	Tariano	391	Arawak
50	Tatuyo	331	Tukano oriental
51	Tikuna	7102	Aislada
52	Tukano	6696	Tukano oriental
53	Tuyuka	642	Tukano oriental
54	Uitoto	7342	Uitoto
55	Wanano	1395	Tukano oriental
56	Yagua	297	Peba-Yagua
57	Yauna	103	Tukano no clasificado
58	Yarí		Pueblo aislado (se sospecha de un posible linaje uitoto)
59	Yukuna	550	Arawak
60	Yuhup	550	Makú-Puinave
61	Yuri	217	Aislada
62	Yuruti	687	Tukano oriental

Fuente: Tabla elaborada a partir de ONIC 2011 www.onic.org.co y Arango y Sánchez, 2004. Los Pueblos indígenas de Colombia: en el umbral de nuevo milenio. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

ANEXO 3

PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS EN RIESGO DE EXTINCIÓN

	Pueblo indígena	Ubicación
Población menor de 100 habitantes	1 Makaguaje	Región de Peñas Blancas, en las cabeceras del río Caquetá, desembocadura del río Caguán, departamento del Caquetá.
	2 Pisamira	Resguardo Parte Oriental del Vaupés. Resguardo de Yacayacá, a 33 kilómetros del área de Mitú.
	3 Eduria (taiwano)	Cuenca del Piraparaná, depto del Vaupés.
	4 Piaroa	Depto del Vaupés, Carurú y Mitú.
	5 Muinane	Medio río Caquetá y alto río Cahuinaría, depto de Caquetá y depto. de Amazonas.
Población entre 100 y 200 habitantes	1 Judpa	Interfluvios de los ríos Papurí y Tiquíe, Depto del Vaupés.
	2 Yauna	Río Icapuyá, afluente del río Apaporis, departamento del Amazonas.
	3 Bara	Resguardo Parte Oriental depto del Vaupés
	4 Ocaina	Río Igará-Paraná, en el Resguardo Predio Putumayo, departamento de Amazonas.
	5 Yohop (hupdu)	Río Tiquíe, en Caño Azul, río Inanbú, San Joaquín y Piracurará, depto. del Vaupés.
	6 Nonuya	Cabecera río Cahuinarí, medío río Caquetá, depto del Caquetá y depto. de Amazonas.
	7 Kawiyarí	Medio río Apaporis y su afluente el caño Cananarí, depto. del Vaupés y Resguardo Predio Putumayo depto de Amazonas.
Población entre 200 y 500 habitantes	1 Yurí	Afluentes de la margen derecha del río Caquetá en especial en el río Bernardo, cerca de las bocas del río Cahuinarí, depto de Amazonas.
	2 Matapí	Ríos Mirití-Apaporis, depto. del Amazonas.
	3 Kakua	Entre los ríos Vaupés y Papurí, depto del Vaupés.
	4 Karijona	Bajo río Vaupés, Puerto Nare y río Caquetá. Antiguamente vivían a orillas del río Yarí, en el Caquetá. Río Apaporis, Resguardo de Kamefayú en el río Caquetá y el Mirití-Paraná, depto del Amazonas.
	5 Tatuyo	Rios Pirá Paraná y Papurí, depto del Vaupés.
	6 Tariano	Municipio de la Pedrera, Resguardo de Comeyafú, depto del Amazonas. Resguardo Parte Oriental del Vaupés, depto del Vaupés.
	7 Yagua	Cuenca del río Amazonas frontera con Perú, río Yarí frontera con Brasil, depto de Amazonas.
	8 Nukak-Makú	Depto de Guaviare, depto de Guainía y depto del Vaupés.
	9 Jiw (Guayabero)	Río Guaviare, Depto del Guaviare.
	10 Karapana	Inmediaciones de los caños Paca y Ti, ríos Pirá-Paraná, Papurí y Vaupés, depto del Vaupés.
	11 Bora	Interfluvio Caquetá - Putumayo, depto de Caquetá y depto. de Amazona.s

ANEXO 4

CORREGIMIENTOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPIOS EN AMAZONAS, VAUPÉS Y GUAINÍA

Departamento	Corregimiento	Municipio
Amazonas	La Pedrera Tarapacá La Chorrera Puerto Arica Puerto Alegría El Encanto La Victoria Puerto Santander Mirití Paraná	Leticia Puerto Nariño
Guainía	Morichal San Felipe La Guadalupe Cacahual Puerto Colombia Pana Pana Mapiripana Barranco Mina	Inírida.
Vaupés	Pacoa Papunaua Yavaraté	Carurú Mitú Taraira

ANEXO 5

PARQUES NACIONALES NATURALES SUPERPUESTOS CON TERRITORIOS INDÍGENAS EN LA AMAZONIA COLOMBIANA

No.	Parque Nacional Natural	Fecha de creación	Localización	Área en Has.	Traslape con áreas de resguardo y/o comunidades indígenas
1	Amacayacu	1975	Depto del Amazonas	293.500	13% de área de traslape (pueblo ticuna)
2	La Paya	1984	Depto. Del Putumayo, dentro de la jurisdicción de municipio de Puerto Leguízamo	422.000	7% de área de traslape (pueblo uitoto, pueblo inga, pueblo kofán, pueblo embera)
3	Cahuinarí	1987	Depto del Amazonas	575.000	89.7% de traslape (pueblo miraña -PANI)
4	Serranía del Chiribequete	1989	Depto. del Caquetá y depto. del Guaviare	1.280.000	La Serranía del Chiribequete perte-neció al antiguo territorio del pueblo Karijona
5	Nukak	1989	Depto. del Guaviare	855.000	Territorio del pueblo Nukak
6	Puinawai	1989	Depto. del Guainía	1.092.500	99.7% de área traslapada (pueblos puinave, curripaco)
7	Río Puré	2002	Depto. del Amazonas Interflu-vio Caquetá-Putumayo	999.880	20% Territorio del pueblo indígena aíslado yurí, arojes o caraballo
8	Alto Fragua Indi-Wasi	2002	Depto. del Caquetá	68.000	4.81% de área de traslape (pueblo inga, andakíes)
9	Churumbelos Aika-Wasi	2007	Depto de Putumayo, Depto de Caquetá y Depto del Cauca	97.189	(pueblos yanaconas, inga y andakí)
10	Yaigojé Apa-poris	2010	Depto de Amazonas y Depto del Vaupés	1.056.023	100% traslapado con el territorio de los pueblos indígenas Macuna, Tani-muca, Letuama, Cabiyari, Barazano, Yujup-Macu y Yauna (ACIYA)

Fuente: Van der Hammen María Clara 2007. *Bases para la definición de una línea estratégica de apoyo a iniciativas de conservación de la biodiversidad en territorios indígenas de la Amazonia*. Serie documentos de trabajo IV. Patrimonio Natural – Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas. Pág. 31-32. ONIC 2009 (Minga Nacional de Resistencia Indígena y Popular.) Actualizado al 2010 por el equipo CONPES - Universidad Nacional de Colombia sede Amazonia.

ANEXO 6

TASAS DE ALFABETISMO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2005

Departamento	Total 3 años y más			3 – 4 años			5 – 14 años			15 años y más		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Amazonas	79,69	81,32	77,89	1,61	1,46	1,76	88,12	87,44	88,85	85,21	87,53	82,59
Caquetá	78,41	79,18	77,61	0,78	0,68	0,92	86,25	86,20	86,30	82,09	84,19	79,84
Guainía	73,62	79,53	67,46	1,59	1,59	1,59	83,71	84,10	83,32	75,73	84,39	66,61
Guaviare	71,92	76,63	67,07	0,00	0,00	0,00	82,69	84,72	80,75	73,15	80,03	66,03
Putumayo	84,06	84,40	83,72	1,38	0,87	1,95	88,62	87,97	89,31	89,64	90,74	88,54
Vaupés	82,09	83,88	80,33	2,85	2,27	3,35	89,93	89,34	90,53	86,74	89,12	84,37
Total nacional	67,38	69,00	65,73	2,18	2,13	2,23	72,29	71,74	72,87	71,35	74,08	68,61

Fuente: Tabla elaborada a partir de Censo DANE 2005. Tomado de: DNP 2010. Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia. Pág. 193-194

ANEXO 7

INDÍGENAS QUE HABLAN LA LENGUA DE SU PUEBLO EN LOS DEPARTAMENTOS AMAZÓNICOS

Departamento	Total indígenas	Total indígenas sí hablan	Total indígenas no hablan	Total indígenas no informan	% indígenas que hablan la lengua
Amazonas	19.000	8.510	9.645	845	44,8
Caquetá	5.026	2.534	2.151	341	50,4
Guainía	11.595	9.965	1.523	107	85,9
Guaviare	2.117	1.313	641	163	62
Putumayo	44.515	12.341	24.975	7.199	27,7
Vaupés	11.587	8.375	3.094	118	72,3

Fuente: Fuente: Tabla elaborada a partir de Censo DANE 2005. Tomado de: DNP 2010.
Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia. Pág. 190

ANEXO 8

POBLACIÓN INDÍGENA AMAZÓNICA AFILIADA AL RÉGIMEN SUBSIDIADO POR DEPARTAMENTO Y ÁREA 2008

Departamento	Población indígena		
	Rural	Urbano	Total
Amazonas	22.382	93	22.475
Caquetá	1.113	394	1507
Guainía	18.563	6.705	25.268
Guaviare	2.368	296	2.664
Putumayo	26.798	10.332	37.130
Vaupés	13.002	1.869	14.871
TOTAL			103.915

Fuente: Tabla elaborada a partir de DNP 2010. Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia. Pág. 203

ANEXO 9

INDICADORES DE EDUCACIÓN EN LA AMAZONIA COLOMBIANA

Departamento	% Disponibilidad	% Accesabilidad	% Aceptabilidad	% Adaptabilidad	Valor IGODE
Amazonas	41,7	67,0	45,0	54,7	52,1
Caquetá	20,8	89,0	55,0	26,1	47,7
Guainía	41,7	78,0	20,0	19,0	39,7
Guaviare	41,7	89,0	40,0	11,9	45,6
Putumayo	33,3	89,0	45,0	11,9	44,8
Vaupés	45,8	67,0	25,0	54,7	48,1
Promedio	37,5	79,8	38,3	29,7	46,3

Fuente: Unicef. *La educación en la Amazonia colombiana. Diagnóstico de situación.* Bogotá: Unicef: Aldhu, 2004. Pp. 81 y ss.

ANEXO 10

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
NBI, POR TOTAL, CABECERA Y RESTO, SEGÚN MUNICIPIO Y NACIONAL A DICIEMBRE 31 DE 2008

Código Deapartamento	Nombre Departamento	Personas en NBI					
		Cabecera		Resto		Total	
		Prop (%)	cve (%)	Prop (%)	cve (%)	Prop (%)	cve (%)
00	**Total nacional**	19,64	0,40	53,53	0,15	27,78	0,23
91	AMAZONAS	30,83	6,03	59,38	-	44,41	2,19
18	CAQUETA	33,48	2,44	59,20	0,73	41,72	1,37
94	GUAINIA	45,66	-	81,17	-	60,62	-
95	GUAVIARE	34,02	4,49	61,86	-	39,89	3,02
86	PUTUMAYO	26,54	1,71	46,22	-	36,01	0,66
97	VAUPES	40,26	-	88,18	-	54,77	-

Fuente: Tabla elaborada a partir de Censo DANE 2005, actualización a diciembre 31 de 2008, www.dane.gov.co

ANEXO 11

ASIGNACIÓN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES
RESGUARDOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS 2006 –2010 EN PESOS CORRIENTES, POR DEPARTAMENTO

Departamento	Población 2010	2006	2007	2008	2009	2010*
Amazonas	26.834	2.559.850.312	2.718.633.365	2.761.056.455	2.861.691.359	3.037.337.808
Caquetá	7.485	638.001.054	682.031.101	702.605.922	790.106.403	838.634.457
Guainía	16.646	1.618.316.790	1.721.457.064	1.767.411.204	1.922.531.823	1.984.109.307
Guaviare	10.043	591.821.069	677.081.374	797.878.087	1.028.746.778	1.115.376.157
Putumayo	25.834	2.053.663.955	2.269.259.926	2.333.862.269	2.633.535.044	2.861.646.800
Vaupés	18.972	2.083.815.445	2.199.690.635	2.216.581.576	2.232.630.950	2.239.237.533
TOTALES	105.814	9.545.468.625	10.268.153.465	10.579.395.513	11.469.242.357	12.076.342.062

* Doce doceavas proyectadas para 2010

Fuente: Tabla elaborada a partir de "Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales – DNP". Tomado de DNP 2010. Información sobre acciones y procesos institucionales para los pueblos indígenas de Colombia. Pág. 430