

CARLOS GILBERTO ZÁRATE BOTÍA (ED.)

Hacia un CONPES Indígena Amazónico: construyendo una política pública integral para los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana

Leticia: Ministerio del Interior y de Justicia, Agencia Nacional de Hidrocarburos, FONADE, Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC, Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonía. 2012. Volumen 1: 122 páginas; Volumen 2: 155 páginas.

La realización de este trabajo se organizó a través de un Equipo Técnico Central, a cargo del director de la sede de la Amazonía de la Universidad Nacional de Colombia, Fernando Franco, y del profesor Carlos Zárate; la coordinación general estuvo a cargo de Aura María Puyana Ortiz y su asistente Sandra Liliana Mejía; se asignaron dos personas para la investigación (Marco Alejandro Tobón e Ivonne Marcel Castaño) y un asesor (Jorge Restrepo González); la Coordinación Administrativa estuvo a cargo de María del Rosario Ortiz y Matilde Cabrera Vargas.

Los Equipos Técnicos Subregionales encararon la tarea de sistematizar la información sobre los departamentos de Amazonas (liderados por dos investigadores indígenas y dos estudiantes auxiliares), Guaviare y Vaupés (un coordinador y un investigador indígena), Guainía (un coordinador) y Putumayo y Caquetá (tres investigadores indígenas y miembros de la Fundación ECOTONO). El proyecto también convocó seis consultores especializados, entre profesores de la Universidad Nacional de Colombia e independientes.

La organización de la información combinó, entonces, un equipo de dirección, conformado por profesores y expertos de la Sede Amazonía de la Universidad Nacional de Colombia, equipos regionales integrados por miembros del equipo central, investigadores indígenas, auxiliares estudiantes y, finalmente, consultores especializados.

El resultado del trabajo realizado fue presentado en dos tomos, que alcanzaron 355 páginas de información. El primero trae la propuesta del documento CONPES, las memorias de los talleres departamentales, con sus respectivas actas, y la metodología de dichos talleres, que guiaron todo el proceso. El segundo tomo incluye la información levantada por los equipos sobre cada departamento (que apoyó las líneas base situacionales) y los textos de las consultorías especiales.

La propuesta del CONPES Indígena Amazónico es resultado de la información obtenida en los talleres realizados con representantes indígenas de cada departamento, articulada al cuidadoso levantamiento de la información

documental, cuyos resultados fueron las líneas de base.

El documento se organiza en grandes ejes temáticos: las tierras y la territorialidad indígena; el bienestar y la equidad social, la cultura y la identidad y el bienestar indígena amazónico; las prácticas productivas y el medio ambiente; las condiciones humanitarias, el conflicto armado y el narcotráfico, y la gobernabilidad, la cohesión social y la participación bajo diversas formas organizativas. Estos ejes fueron resultado de la discusión, tanto de los talleres como de la información diagnóstica sistematizada en las líneas de base, cuyos campos se expandieron de acuerdo con la situación regional en diversos temas problemáticos.

Los ejes temáticos fueron objeto de una cuidadosa revisión documental; sus resultados se inscriben en la exposición de las líneas de base situacionales de cada departamento (tomo II). Dicha revisión comprendió los archivos de oficinas del Estado que tienen que ver con la regulación y administración de las políticas públicas para los pueblos indígenas, los documentos oficiales expedidos para el efecto (como los normativos, documentos CONPES y administrativos nacionales o regionales) y los estudios especializados, diagnósticos y declarativos, sobre los distintos temas de la política pública que intervienen en la Amazonía indígena. El segundo tomo incluye los textos de los expertos consultados sobre el ordenamiento territorial, los pueblos

indígenas aislados, la situación indígena en Vaupés y Guainía, la economía extractiva y el mercado en Amazonía, la situación de las lenguas nativas y la educación intercultural.

Los talleres (tomo I) se iniciaron con una presentación general e intervenciones de líderes regionales. Luego, los representantes indígenas regionales tuvieron una sesión autónoma, en la que acordaron las formas de participación, los temas y las demandas urgentes que deberían discutirse en los talleres. A la fase de socialización siguió una de inducción, por parte de los miembros de los equipos de las sedes, sobre el significado de la política pública y la elaboración del documento CONPES. Durante el período de contextualización, se presentó la situación de los pueblos indígenas del departamento y las problemáticas regionales.

El trabajo intenso se desarrolló en la fase de construcción participativa, en la cual se acordaron la forma de organización para la discusión y la propuesta de los ejes temáticos. Una estrategia frecuente de la organización fue llevar a cabo mesas de trabajo que, luego de la discusión sobre los problemas fundamentales de cada eje, propusieron las problemáticas principales, sus causas e impactos y las posibles soluciones.

Debe resaltarse que, en cada departamento, los ejes se enfocaron en temas específicos, como la intervención de la minería, los hidrocarburos, el conflicto armado, la pérdida de la cultura regional, la

inadecuación de la educación a las formas de transmisión de conocimiento tradicionales, la evangelización, la explotación ilícita de recursos naturales, las dificultades de mercadeo, el abandono de los conocimientos de producción tradicionales, entre otros temas que dan cuenta de los problemas particulares que afectan a los pueblos indígenas amazónicos.

La propuesta de CONPES que abre esta compilación, a diferencia de los sintéticos documentos que tradicionalmente demanda el Departamento de Planeación Nacional, no solo incluye el diagnóstico de los problemas y el plan de acción para enfrentarlos, sino que los autores tuvieron el tino de iniciar con una sucinta revisión del marco internacional de los derechos indígenas. Dicha revisión incluye las recomendaciones para el reconocimiento de los derechos humanos y libertades fundamentales, formulados por los relatores especiales de la Organización de las Naciones Unidas, en sus visitas al país en 2004 y 2010; los derechos consagrados a los indígenas en la Constitución Política de Colombia de 1991, y su avance posterior; las políticas de gobierno para estos pueblos desde el año 2004; las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y el desarrollo de los acuerdos con las organizaciones indígenas, en la Mesa Nacional de Concertación con los Pueblos Indígenas y la Mesa de Concertación con los Pueblos Indígenas del Amazonas, en las que participan miembros de distintos

grupos, lideradas por la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, OPIAC. Esta parte inicial del CONPES propone un explícito marco normativo y de orientación política y administrativa, que permite presentar el espectro jurídico-político de los derechos reconocidos a los indígenas amazónicos, así como los escollos y avances sobre los temas puntuales de la política pública que les conciernen.

En la propuesta de documento CONPES, en un segundo momento, se introduce un enfoque conceptual sobre los cinco temas que orientan el desarrollo temático: territorialidad indígena; cultura e identidad; bienestar indígena amazónico; medio ambiente, actividades productivas y autonomía, y gobierno propio y derechos constitucionales. El documento busca articular las definiciones tradicionales con las conceptualizaciones indígenas, ponderando estas últimas desde sus concepciones y cosmovisiones.

Un tercer acápite de los antecedentes incluye una contextualización sobre los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana: una descripción de sus características demográficas, su diversidad cultural y lingüística, la situación del reconocimiento legal de sus territorios, el crecimiento de las urbanizaciones de indígenas en los centros poblados y la presencia de los denominados “indígenas en aislamiento”.

A partir de los ejes temáticos, se presenta una información sintética sobre el

problema principal de cada uno: las causas y las consecuencias que erosionan el bienestar indígena. En este punto, el documento logra articular toda la información obtenida en los talleres con la consultada en fuentes secundarias, lo que permitió introducir el problema general que afecta a las comunidades nativas (59):

Las sociedades nativas de la Amazonía 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 de Estado colombiano para cumplir sus funciones y obligaciones constitucionales. Esta exclusión afecta todos los ámbitos de su vida individual y colectiva, las ha colocado en condiciones de alta vulnerabilidad social y demográfica, poniendo en riesgo su supervivencia futura.

El plan de acción propone siete principios rectores para construir una Política Pública Integral para los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (PPPIAC): 1) una directriz de derechos basada en su reconocimiento y exigibilidad ante el Estado; 2) la aceptación de la diversidad socio-cultural de las etnias amazónicas y la igualdad y equidad de sus miembros en el ejercicio de sus derechos; 3) la interculturalidad como

construcción de participación democrática en el proyecto nacional; 4) la efectiva participación y autonomía de los pueblos indígenas para determinar su propio desarrollo; 5) una acción afirmativa por parte del Estado que permita reparar las desventajas acumuladas sobre los derechos de estos pueblos; 6) un enfoque diferencial de las políticas públicas, así como su integralidad y transversalidad para superar los enfoques sectoriales, la fragmentación e incoherencia de las políticas públicas, y 7) la sostenibilidad a largo plazo de las políticas públicas. El objetivo central de dicha formulación política es el siguiente (87):

Formular una propuesta de política pública integral del 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 sociedades y el cabal ejercicio de su autonomía y autogobierno.

El documento propone unos objetivos a largo plazo y, de acuerdo con cada eje temático, objetivos específicos y su correspondiente línea de acción.

Adicionalmente, se realiza una propuesta de articulación del documento CONPES con los planes departamentales de desarrollo y con los planes de vida indígenas. Hay también un acápite

final sobre el camino de la Estrategia de Consulta y Concertación que incluya a la Mesa Regional Amazónica, el perfeccionamiento técnico-administrativo y su presentación final al Departamento Nacional de Planeación.

Este repaso sobre la forma como fue construida la propuesta de CONPES Indígena Amazónico permite apreciar el cuidadoso procedimiento con que fue realizado. La propuesta no se limita al diagnóstico, las acciones a seguir y las recomendaciones administrativas, sino que, además, se dan definiciones de los conceptos empleados; se recuperan los lineamientos jurídico-políticos y administrativos, como marco para el reconocimiento de los derechos humanos y colectivos, y se reconocen las expresiones propias de los pueblos indígenas, de las problemáticas que los afectan, de las propias concepciones sobre su futuro y las formas de intervención del Estado en sus sociedades.

Es destacable el alto grado de participación de representantes indígenas que son requeridos en la construcción de la política pública. Parte de los talleres regionales que se propusieron garantizan la consulta previa, libre e informada, así como la autonomía de los indígenas para formular sus medios de participación, sus conocimientos sobre la realidad que los afecta, sus caminos de resolución y las expectativas que tienen frente a la intervención del Estado. El proceso de consulta aún no termina. Antes de su aprobación

por el director nacional de planeación, deberá ser dispuesto a los procesos de revisión y validación por parte de los representantes indígenas, particularmente de la OPIAC, como entidad que congrega más de 50 organizaciones regionales y locales de los indígenas amazónicos colombianos.

Es destacable que el documento no se limita a presentar las líneas de acción que deberían orientar la resolución de los problemas de los pueblos indígenas amazónicos. En conocimiento del tortuoso camino del ejercicio administrativo —que frecuentemente lleva a la fragmentación de la política pública, la descoordinación de las agencias del Estado, la incoherencia de las acciones e incluso al desgüeño en el manejo de los recursos públicos—, el documento presenta un marco normativo para el reconocimiento de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas; además, avanza en una propuesta de concertación administrativa, que incluye tanto a las agencias del Estado como a las organizaciones indígenas, sus planes de desarrollo y de vida.

La publicación de la propuesta de CONPES Indígena Amazónico incluye notables avances del desarrollo de las orientaciones de la política indígena, que han sido argumentadas desde la experiencia y conocimiento de las organizaciones locales, regionales e internacionales — como la Federación de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, COICA, y la OPIAC—. Así, afirma los

enfoques más recientes en materia de derechos indígenas, a la luz de las recomendaciones de organismos internacionales; también diagnostica las dificultades jurídicas y administrativas nacionales: la falta de reglamentación del ordenamiento territorial, las particularidades de la coyuntura política nacional (como el oneroso impacto del conflicto armado y el narcotráfico) y las expectativas de los planes de vida de cara a los planes de desarrollo nacional —en los que las políticas de titulación de tierras, de expansión de la minería o de los hidrocarburos avizoran un futuro catastrófico para los pueblos indígenas—. Es importante resaltar cómo el documento se concentra en el impacto social, cultural y político sobre los pueblos indígenas, y sobrepasa aquellas orientaciones y antecedentes que hicieron descansar la defensa de sus derechos como parte de la política de preservación ambiental de la Amazonía.

Para terminar, resaltaré que bajo este esfuerzo realizado por el equipo de

la sede Amazonía, que contó con la participación de profesionales e investigadores indígenas, ha construido la base documental más completa sobre la situación de articulación de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana con la sociedad nacional y el Estado. A mi juicio, constituye un documento sin antecedentes, que debe ser puesto al libre acceso de las organizaciones y pueblos indígenas, de los habitantes de la Amazonía colombiana, de los investigadores y expertos y de las entidades del Estado y sus agentes.

Este libro representa para la Sede y para la Universidad Nacional de Colombia, en general, un importante trabajo, que vincula los conocimientos académicos con el ejercicio político-administrativo; pero, sobre todo, que articula la labor académica con el compromiso de contribuir al reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana.

FRANÇOIS CORREA

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

OCHY CURIEL

La nación heterosexual. Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación.

Bogotá: Brecha Lésbica. 2013. 198 páginas.

El trabajo de Curiel estudia la heterosexualidad como un régimen político que define y produce sujetos y grupos sociales en relación con sus otros

—excluidos y silenciadas, silenciados y excluidas, pero fundamentales para la pervivencia de los órdenes jerárquicos—, en el proyecto actual de nación en