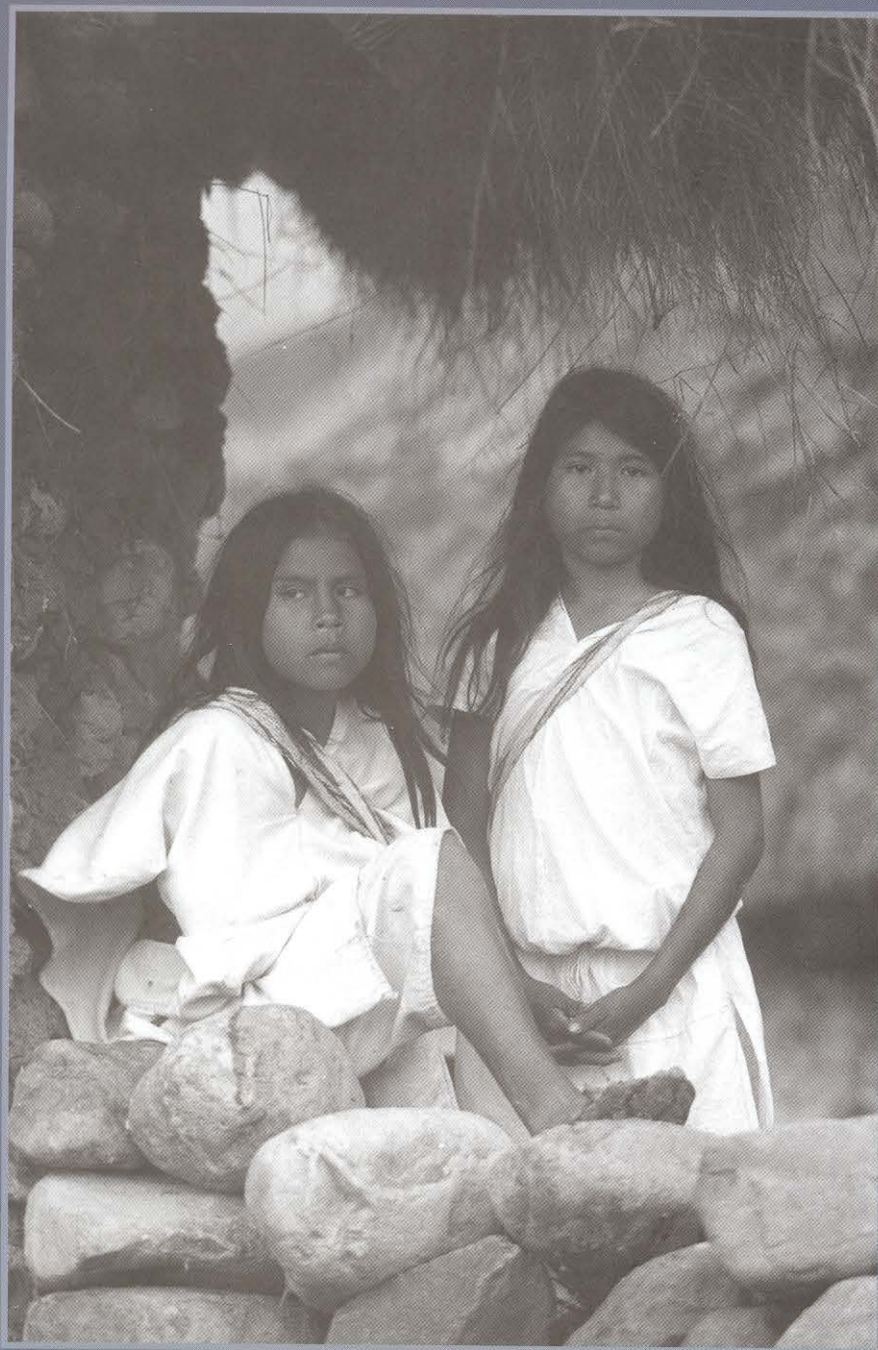


Indígenas sin derechos

Situación de los derechos humanos
de los pueblos indígenas



INFORME
2007

Observatorio Indígena de Políticas Públicas
de Desarrollo y Derechos Étnicos



Indígenas sin derechos

Situación de los derechos humanos
de los pueblos indígenas

2007

Indígenas sin derechos

Situación de los derechos humanos
de los pueblos indígenas, 2007

Centro de Cooperación al Indígena CECOIN

Organización Indígena de Antioquia OIA

Carrera 10 N° 24-76 Oficina 706

Bogotá, D.C., Colombia

Telefax (57-1) 334 1810

Correo electrónico: cecoin@etb.net.co

Página web: www.observatorioetnico.org

Elena Rey

Editora

Jesús Abad Colorado

Fotografías

María José Díaz Granados

Revisión de textos

Marta Rojas

Producción

Martha Isabel Gómez

Diseño

Geovanny Martínez

Cartografía

Hernán Molina Echeverri

Documentación

Ediciones Antropos Ltda.

Impresión

ISBN 978-958-95143-4-4

Primera edición, agosto de 2007

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Cecoin y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Se autoriza su reproducción parcial o total citando la fuente.

Se agradece enviar copia.

Indígenas sin derechos

Situación de los derechos humanos
de los pueblos indígenas

2007





INTRODUCCIÓN

- 7 Organización Indígena de Antioquia (OIA)
Guillermo Tascón González



CAPÍTULO 1

- 11 Las políticas públicas vistas desde la organización social: el caso indígena en Colombia
Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos
Carlos Zapata



CAPÍTULO 2

- 89 Los pueblos indígenas y las recomendaciones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)
ILSA
Ángel Libardo Herreño Hernández



CAPÍTULO 3

- 107 Derechos sociales y bien-estar indígena: del racismo soterrado a la autonomía
Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos
Alejandro Mantilla Quijano



CAPÍTULO 4

- 133 Censo y caracterización de los indígenas de Colombia: una mirada a los procesos de censo
Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos
Edith Bastidas



CAPÍTULO 5

- 151 ¿Qué hay detrás de un número? Análisis de los “síntomas” sobre la situación de los pueblos indígenas desde una lectura del Censo de 2005
Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos
Elena Rey



CAPÍTULO 6

171 Estado del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en Colombia

Observatorio Indígena de Seguimiento a Políticas Públicas y Derechos Étnicos

Juan Houghton



CAPÍTULO 7

239 Estado del arte de los DESC.

La salud de los pueblos indígenas

Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos

Lucy Guamá



CAPÍTULO 8

265 La educación en los pueblos indígenas de Colombia

Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos

Marcela Castellanos, Mauricio Coviades



CAPÍTULO 9

283 Casos documentados

Mesa de Pueblos Indígenas y DESC

287 Caso 1: La paradoja de la educación indígena

Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)

Mesa de Pueblos Indígenas y DESC

307 Caso 2: El derecho a la tierra (negado)

Mesa de los indígenas pijaos del Tolima

Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT)

Mesa de Pueblos Indígenas y DESC

333 Caso 3: La institucionalidad pública frente a la garantía del derecho a la alimentación

Organización Indígena de Antioquia (OIA)

Mesa de Pueblos Indígenas y DESC



ANEXO

356 Censo Dane, 2005

INTRODUCCIÓN



“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 3, Declaración de las Naciones Unidas
sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas después de más de veinte años de discusiones. Colombia fue el único país latinoamericano que se abstuvo en la votación y que, conjuntamente con Canadá, Nueva Zelanda y Rusia, intentaron cambiar el contenido de la Declaración en temas tan fundamentales como la libre determinación, las tierras, los territorios y los recursos, la reparación y la restitución, la presencia militar en territorios indígenas, y otros. La Declaración se convierte en el mecanismo internacional de más alto nivel que recoge los derechos humanos de los pueblos indígenas y establece los mínimos estándares internacionales en materia de los derechos de los pueblos indígenas. El reto que tienen estos pueblos es que los derechos consagrados en este instrumento se hagan realidad para sus comunidades. La realidad de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia dista mucho de alcanzar lo establecido en la Declaración, como veremos en este texto que ahora presentamos.

El Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos del Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin) presenta el informe de

la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas 2007. La propuesta inicial de esta investigación era establecer el estado actual principalmente de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos, partiendo del principio de que los derechos humanos de los pueblos indígenas son derechos colectivos. Al establecer nuestra investigación desde los derechos colectivos no se pretende contraponerlos a los derechos individuales, sino reafirmar una realidad cultural reivindicada por el movimiento indígena que señala que los indígenas establecen su identidad a partir de su pertenencia a una comunidad; así, el reconocimiento de los indígenas como pueblos es el punto de partida para reconocer sus derechos colectivos.

La propuesta del Observatorio es que anualmente se pueda publicar un “estado del arte” de los derechos humanos de los pueblos indígenas que refleje su verdadera situación, y que sirva como herramienta de trabajo para la exigibilidad de sus derechos. A fin de realizar el “estado del arte de los pueblos indígenas” y, en consecuencia, un seguimiento a las políticas gubernamentales, tanto a nivel nacional como local, se debería disponer de datos sistemáticamente normalizados durante un largo periodo y que dieran la posibilidad de realizar análisis comparativos sobre la

población indígena tanto con la población total colombiana como entre los mismos pueblos indígenas. En la situación actual eso no es posible debido a la ausencia de datos oficiales disgregados por etnias tal y como ha sido solicitado por diferentes organismos internacionales, en especial el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (E/C.19/2004/2: 6).

Dada esta situación, el equipo de trabajo estableció unas prioridades para esta primera publicación. Dichas prioridades se centraron en estudiar el estado de los derechos a la salud, a la educación y al territorio de los pueblos indígenas. Eso significa que otros derechos como el derecho al trabajo, los derechos culturales, los derechos de la mujer indígena, el derecho al medioambiente y otros no han podido ser presentados en esta publicación, pero se espera que en el futuro el Observatorio pueda realizar serias investigaciones sobre los mismos.

La tarea propuesta era muy amplia y ambiciosa, y en el camino se encontraron numerosos escollos. Las escasas investigaciones sobre la situación de los DESC de los pueblos indígenas a nivel nacional, conjuntamente con la dificultad de conseguir información primaria sobre los pueblos indígenas en temas como salud, educación y demás, hicieron que la tarea se complicara y el resultado obtenido no fuera el que se quería. Los resultados públicos del Censo de 2005 sobre pueblos indígenas hasta la fecha de esta publicación son mínimos, y el análisis demográfico existente no está disgregado ni por sexo, ni por etnia, ni existen datos sobre salud, educación, lengua y demás datos necesarios, lo cual hace imposible la tarea encomendada en ese sentido.

Comenzamos por establecer e investigar la temática de las políticas públicas para pueblos indígenas desde un enfoque de derechos. Para ello, en el capítulo I encontramos un análisis histórico de cómo surgieron las políticas públicas en el norte, su evolución en Latinoamérica y Colombia, y cómo han sido las llamadas “políticas públicas” para pueblos indígenas en el país, para concluir, como Observatorio Indígena de Políticas Públicas, que éstas no han existido desde la perspectiva de ser construidas y consensuadas conjuntamente con los pueblos indígenas en Colombia, y lo que se han dado son políticas administrativas ya decididas por los sucesivos gobiernos, que afectan a los pueblos. Si las políticas públicas son mecanismos

de concertación entre el Estado y la sociedad civil, las políticas legislativas y administrativas que se diseñan en la actualidad responden a los intereses de integrar los territorios indígenas al proyecto económico propuesto por cada gobierno, lo mismo que se presenta desde comienzos de la república.

En el capítulo II se presenta el tema de las recomendaciones del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) y Pueblos Indígenas, analizando la débil consagración de los DESC y su débil monitoreo internacional, como funciona el Comité del Pidesc de las Naciones Unidas. También nos muestra cómo ha sido la experiencia con los informes alternos de la sociedad civil al Comité, especialmente la débil participación de los pueblos indígenas en la construcción de los mismos, la precaria información que estos documentos han aportado sobre la situación de los DESC de los pueblos indígenas de Colombia, y la necesidad de realizar una mirada propia, intercultural, de estos derechos desde el mundo indígena.

La necesidad de una mirada propia, de una lectura de cuál ha sido la situación de los pueblos indígenas conlleva la necesidad de replantearse la formulación de indicadores sociales para pueblos indígenas. Por ello, en el capítulo III se plantea, desde una formulación ético-histórica, la necesidad de que los pueblos indígenas llenen y construyan el propio contenido de los derechos económicos, sociales y culturales desde sus cosmogonías, desde sus derechos colectivos y diferenciados.

Los censos son herramientas importantes para diagnosticar la situación de los pueblos y, conjuntamente con ellos, decidir sobre la realización de políticas públicas que realmente signifiquen un cambio en dicha situación. Por ello, en el capítulo IV se presenta la importante tarea de evaluar cómo ha sido la participación y los resultados de los censos de población en Colombia con respecto a los pueblos indígenas.

Uno de los retos del Observatorio, tanto a nivel teórico como práctico, lo constituyen los capítulos V, VI, VII y VIII, donde se presenta lo que se ha venido a denominar “el estado del arte” de los derechos de los pueblos indígenas. De entrada encontramos un análisis de los precarios resultados del censo de 2005 sobre pueblos indígenas presentados por el DANE hasta la fecha, donde cabe destacar un crecimiento bastante significativo de la población, representando el 3,4%

del total de la población colombiana, y un crecimiento significativo de la población indígena urbana en comparación con el censo de 1993, que corrobora una tendencia mundial de los pueblos indígenas. Seguidamente, se presenta el estado del derecho a la salud de los pueblos indígenas, comenzando por la lectura de qué significa salud para los pueblos desde su visión cosmogónica e integral. Se aborda la situación del derecho a la salud como eje transversal de los instrumentos internacionales, para llegar al complejo mundo de la situación en que se encuentra la prestación de este servicio en Colombia. Desde la probación de la Ley 100, el servicio de salud para los pueblos se regulariza a través de esta ley y múltiples decretos que le siguen, llevando a la creación de las EPS-S indígenas, que actualmente son las encargadas de proveer el servicio. La ausencia de cifras sobre la prestación del servicio, y si el mismo ha mejorado la situación de salud de los pueblos indígenas no puede evaluarse debido a la inexistencia de datos en ese sentido. Los datos de cobertura proporcionados por la Superintendencia de Salud son inconsistentes y poco fiables. Al final, basándose en diferentes fuentes propias y externas, se realiza una primera propuesta de indicadores en salud que podrían ayudar a realizar un mejor diagnóstico de la situación de este derecho para los pueblos indígenas.

La situación del derecho a la educación de los pueblos indígenas, aunque menos compleja a nivel normativo que el servicio de salud, demuestra que el Estado sólo tiene cifras de cobertura, lo que parece ser su objetivo primordial. Las propuestas de las organizaciones indígenas, aunque diferentes, muestran que se tiende a reivindicarla desde la llamada etnoeduca-

ción para dar paso a la educación propia como instrumento de lucha. La “etnoeducación”, propuesta que se apropió el gobierno, sigue siendo una política marginal que, acompañada de las políticas educativas que está implementando el gobierno, significa que la educación pierde su carácter de derecho en el contexto cotidiano para convertirse en un servicio con las implicaciones que ello conlleva.

El derecho al territorio es un capítulo central de esta investigación. Su fundamentación teórico-jurídica es el aperitivo para proceder a una sustantiva y rigurosa evaluación de cómo se encuentra la situación de este derecho, y para realizar un agudo análisis de las políticas que el actual gobierno está promulgando y que afectan sustancialmente la situación del derecho al territorio de los pueblos indígenas.

Por último, se presenta el trabajo realizado por la Mesa de Pueblos Indígenas y DESC sobre tres casos emblemáticos: el derecho a la educación en el municipio de Jambaló (Cauca), la situación del derecho al territorio en el pueblo pijao del Tolima, y el derecho a la alimentación de los pueblos indígenas de Antioquia.

El presente texto es un trabajo colectivo, realizado no sólo con el grupo de trabajo de personas investigadoras y pasantes de Cecoin, sino con el apoyo de investigadores externos y de las organizaciones indígenas que pertenecen a la Mesa de Pueblos Indígenas y DESC. A todos y todas gracias por contribuir a este gran esfuerzo.

GUILLERMO TASCÓN GONZÁLEZ
Presidente
Comité Ejecutivo
Organización Indígena de Antioquia –OIA–

CAPÍTULO 1



Las políticas públicas vistas desde la organización social: el caso indígena en Colombia

■ OBSERVATORIO INDÍGENA DE SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS ÉTNICOS

Carlos Zapata, director de Cecoin.

Presentación

La acepción “políticas públicas” se ha vuelto recurrente dentro de nuestro lenguaje cotidiano: políticos, técnicos de la planeación, periodistas, activistas, académicos, líderes comunitarios han logrado que estas dos palabras se conviertan en un código indicativo de algo; al parecer, por la información inmediata de los medios y el discurso aprehensivo de los administradores, se refiere a la voluntad gubernamental, a las órdenes y actos del Estado hacia sus ciudadanos. Desde un ámbito más particular, otras personas la reducen a la incidencia en lo público, a la construcción y el desarrollo de una agenda pública sobre determinada población o sector. En otras palabras, con políticas públicas se hace referencia a las acciones, intenciones o posiciones de los entes estatales respecto a determinado problema, materia o alternativa, siendo más visible la actuación de los órganos administrativos.

En parte esta confusión se debe a que el término de políticas no es propio de este contexto, ni siquiera de la misma lengua, por eso en su traducción no denota explícitamente lo que significa para los angloparlantes. Para los norteamericanos *politics* denota lo político, las relaciones partidistas y de poder, mientras que *policy* significa lo que tiene que ver con la esfera

de la decisión. En español no disponemos de dos palabras diferentes para denominar cada uno de estos lugares, por tal motivo se ha utilizado la expresión “la política” para determinar decisión y voluntad, y “la política pública” para ubicar la decisión en la esfera estatal de cara a lo público.

Para definir el objeto o el concepto de política pública es tradicional partir de la dificultad semántica que existe en español con el término política. Es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés sí distingue. Primero, la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. Claramente, nuestro propósito tiene que ver en especial con esta última acepción (Roth, 2003, p. 26).

No obstante, en el escenario de la construcción de políticas públicas, y en el de su estudio, esta diferenciación no es suficiente. En este campo confluyen conceptos, enfoques, perspectivas disciplinares, metodologías y otra serie de elementos que confrontan tanto sus orientaciones como sus fuentes y posiciones de análisis. De las diferentes corrientes de las cuales se desprende la teorización sobre políticas públicas,

tanto en su construcción administrativa, como en su estudio académico, siempre hay un punto de partida ubicado en la racionalidad de la decisión gubernamental, y la eficiencia y eficacia de su implementación. El actor por excelencia es el Estado, es aquí donde se sitúa la discusión. Las teorías observan la participación ciudadana desde un ámbito más sinérgico, la cual respondería a la voluntad gubernamental; la democracia es una premisa que se da por sentada cuando el gobierno ha sido designado por un proceso electoral. Las teorías no han indagado sobre las nociones y los enfoques que se generan desde la organización social. En materia de etnodesarrollo –visto como el desarrollo endógeno de las comunidades desde las particularidades étnicas, sociales y culturales de los pueblos ancestrales, por lo menos en los términos que luego ampliaremos de Guillermo Bonfil Batalla–, o mejor de construcción de políticas públicas para grupos étnicos, el campo de análisis se hace complejo porque, además de los elementos anteriores, hay que considerar una perspectiva cultural y de desarrollo bien diferenciada, tanto, que renombra elementos, lenguajes y hasta parte de métodos especiales que escapan a los cánones de la planeación de un desarrollo y de un ejercicio de derechos de forma estándar y universal.

El propósito del presente ensayo es explorar enfoques en la construcción y el estudio de políticas públicas desde la organización social y, en concreto, desde la población indígena, exploración que pretende servir de insumo a la construcción del marco conceptual del Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos, proceso responsable del presente anuario. Esta exploración se hará a través del desarrollo de dos grandes bloques temáticos. El primero (I), realiza una lectura crítica de los conceptos y enfoques que han dominado el mundo del estudio de las políticas públicas y su aplicación en los contextos nacionales. El segundo (II), particulariza el análisis crítico desde lo étnico, realizando un recorrido por las políticas de Estado que han prevalecido en la intervención con los pueblos indígenas durante toda la época republicana. Este bloque temático también presenta propuestas de construcción y seguimiento de políticas desde la organización social.

A su vez, esta exploración parte de tres hipótesis básicas: 1) que las políticas públicas son un ejercicio de construcción horizontal, que debe propender por la participación equitativa de todos los actores compro-

metidos en un problema o alternativa; 2) que si bien en países como Colombia, la capacidad de incidencia de los movimientos sociales populares y las organizaciones sociales en las políticas gubernamentales es muy limitada, se deben generar las condiciones necesarias para que éstas construyan plataformas reivindicativas y agendas públicas consistentes que permitan, incluso, replantear las nociones de poder, de tal forma que la decisión pública corresponda a una democracia participativa directa y efectiva que considere la igualdad ciudadana como un principio efectivo del Estado; 3) que en materia indígena, el estatus que la Constitución colombiana entrega a las autoridades propias como gobiernos autónomos genera nuevos paradigmas en el campo de las políticas que cuestionan toda la tradición racionalista, positivista y conductual desde la que se han construido sus enfoques.

La primera parte, titulada “Lectura crítica de los conceptos y enfoques que han dominado el mundo del estudio de las políticas públicas y su aplicación en los contextos nacionales”, comienza desarrollando la genealogía del concepto de políticas públicas desde los debates preliminares, en el periodo de “entregueras mundiales”. A renglón seguido, se presentan los planteamientos conceptuales y los enfoques discutidos por diferentes teóricos norteamericanos que durante la Guerra Fría se esmeraron en construir un lugar de poder en la conducción de la sociedad, desde la pretensión de positivizar los estudios de las ciencias humanas a través de una supradisciplina en la que convergen categorías de análisis cuantitativas y cualitativas, y que tiene por objeto de estudio la orientación y la racionalidad de la decisión política en la esfera pública.

Retomando conceptos y enfoques de autores como Harold Lasswell, David Garson, William Ascher, entre otros, en este apartado se busca realizar una lectura crítica de los contextos y las intensiones que éstos han tenido para las pretensiones del desarrollo particular de lo que han denominado *Policy Sciences*, o como se ha traducido al castellano: ciencias de la política. Enfoques que no son necesariamente neutrales, que han tenido una finalidad política, administrativa y de control social para algunas sociedades y contextos muy particulares, y que gracias a su eficiencia se mimetizan dentro del lenguaje y son apropiados en nuestros contextos, por eso aquí se realiza una lectura crítica de las implicaciones de su concepción e implementación con respecto a las nociones de ciudadano,

democracia y organización social. El centro del análisis de la primera parte es la construcción teórica norteamericana sobre políticas públicas, esto se debe a dos criterios básicos: el primero, a que el desarrollo de este campo de análisis se inició en Estados Unidos y paulatinamente se fue difundiendo a Europa y luego a Latinoamérica. Y el segundo, que tiene relación directa con éste, es a que la élite de la tecnocracia colombiana se ha alimentado de los conceptos y los métodos desarrollados por el funcionalismo derivado de la Escuela de Chicago de la primera mitad del siglo XX. Aunque las perspectivas marxista y estructuralista han tenido un papel destacable en el estudio y los análisis de políticas en el continente europeo, estos enfoques no han influenciado las perspectivas analíticas de los especialistas nacionales, salvo en el caso de algunos trabajos sobre políticas urbanas desarrollados por Víctor Manuel Moncayo, siguiendo marcos analíticos desarrollados por Poulantzas.

El propósito de la primera parte es realizar una lectura crítica sobre los enfoques presentes en la elaboración y el análisis de políticas públicas en Colombia, mas no una descripción exhaustiva de las diferentes corrientes presentes en el escenario mundial. Aunque éste no está concentrado en los estudios nacionales, porque a diferencia de Estados Unidos nuestro país ha sido muy limitado en la producción teórica de las políticas públicas, la producción ha sido más técnica y enfocada al seguimiento y evaluación, no a su estudio y análisis propiamente dicho. Esto se debe, en parte, a que el desarrollo de las políticas en nuestro contexto ha sido gracias a las políticas tecnocráticas de gobierno que se han desarrollado a partir de la Constitución Política de 1991, y no al establecimiento de corrientes de pensamiento académico sobre este campo. No obstante, la moderna teoría de las políticas públicas diferencia entre el estudio, y la hechura y el análisis de las políticas, ubicando conceptos y enfoques desde uno y otro lugar, separados por la perspectiva académica o técnica en la que se ubiquen. Un análisis sobre enfoques no se puede limitar a la perspectiva académica, por eso es necesario abordar los enfoques técnicos que también han dominado el escenario de la construcción de las políticas públicas.

La primera parte después de desarrollar las principales corrientes de estudio, elaboración y análisis de las políticas públicas cierra con el contexto sociopolítico de aparición de las políticas en Colombia, un

contexto que tenía ciertas promesas respecto a cómo el escenario de construcción de las políticas públicas permitiría la participación directa y soberana de la ciudadanía y sus organizaciones en la construcción de lo público y el ejercicio de los derechos. Así, este título se desarrolla a partir de los cambios en el modelo político, económico y administrativo de la nación, que ocurrieron al comienzo de la década de 1990, periodo en el que emergen con claridad las políticas públicas en el discurso oficial. El modelo ha sido insuficiente para las aspiraciones populares de ganar reconocimiento político en condiciones de igualdad y derrotar la pobreza, por eso, si este va a seguir siendo el discurso oficial es necesario reconceptualizarlo de tal forma que garantice un diálogo equilibrado con la Organización social: poblacional, sectorial o gremial.

La segunda parte, titulada "Análisis crítico de las políticas para pueblos indígenas en Colombia. Propuestas de construcción y seguimiento de políticas desde la organización social", pasa de lo teórico a un escenario más histórico. El primer título realiza un recorrido histórico por las políticas legislativas y administrativas que los diferentes gobiernos republicanos han aplicado para los pueblos indígenas. Este análisis desprende como conclusión el desacierto de las políticas trazadas para los pueblos indígenas en Colombia; a pesar de que en el campo del reconocimiento jurídico de los derechos el movimiento indígena ha avanzado, el corte de las políticas administrativas y legislativas es el mismo en casi 200 años: reduccionista o integracionista de las comunidades indígenas a la sociedad mayoritaria, y desconocedor de derechos territoriales adquiridos desde antes de la configuración de la república. Esta postura gubernamental y parlamentaria ha generado contrapuntos con la reciente jurisprudencia constitucional que a veces les recuerda a los demás poderes públicos sus obligaciones y, en otros casos, avala los modelos de despojo territorial y de imposición de modelos de desarrollo por parte del gobierno nacional.

Seguidamente se realiza una descripción de los elementos que configuran un modelo particular de construcción de políticas públicas desde la organización social indígena, se recogen las tesis precedentes para establecer un enfoque crítico de las políticas públicas frente al etnodesarrollo, pero comprendiendo que en Colombia no han existido políticas públicas para pueblos indígenas, aunque sí se han construido

y desarrollado políticas administrativas y de gobierno, que en muchos casos han sido más restrictivas de los derechos conquistados que garantes de la pervivencia y autonomía de los pueblos. En este apartado se desarrolla una descripción ya no de los elementos desarrollados por el Estado, se trata de los elementos reclamados por el movimiento indígena como propios y que, a grandes rasgos, se encuentran descritos desde la autonomía, el etnodesarrollo o las corrientes alternativas al desarrollo concebido por el neoliberalismo y los planes de vida como instrumentos para que estos postulados sean posibles.

A continuación se hace una reflexión respecto al escenario posible, o mejor, a una propuesta de construcción y seguimiento de políticas. Este aparte recoge los conceptos y enfoques críticos para traducirlos en una metodología que se ha venido ensayando con la Organización Indígena de Antioquia (OIA), y que ya empieza a entregar sus primeros resultados. No se trata de asumir este modelo como la panacea, sólo se trata de relatar la experiencia que puede entregar insumos para la reflexión, porque cada modelo se debe construir desde las necesidades y particularidades de las diversas formas de organización de la base social.

Por último, y a manera de conclusión, se presenta una propuesta de redefinición y una postura política en la comprensión de la noción de políticas públicas por parte del Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos políticas del Cecoin.

PARTE 1

Genealogía norteamericana del estudio de las políticas públicas

Los enfoques de la construcción y el análisis de las políticas públicas necesariamente están determinados por los contextos de su aparición y desarrollo. El estudio de las políticas públicas es fruto de la reflexión de varias generaciones de intelectuales de las áreas sociales y políticas que desarrollaron sus tesis en el periodo entre las dos guerras mundiales, y que consolidaron la propuesta metodológica en el marco de la Guerra Fría.

Desde principios de la década de 1920 los investigadores y profesores de las áreas sociales y políticas tenían el propósito de construir un método de conocimiento que permitiera involucrar a estas disciplinas en los problemas concretos de la comunidad política, este cambio de método, incluso de objeto, implicó la generación de un debate entre los estudios axiológicos, normativos y éticos, y los estudios positivos que tuvieran incidencia racional en la esfera de la decisión pública, el poder político. Fue una generación influida por la tradición positivista de las disciplinas sociales. Autores como Jhon Dewey, Max Weber y Karl Popper alimentaron conceptualmente lo que Harold D. Lasswell y Daniel Lerner en 1951 llamaron *Policy Sciences* (ciencias de la política).

Aunque sólo en este año se comienza a hablar de ciencias de la política como tal, los propósitos y enfoques de esta propuesta tienen su antecedente en el positivismo. La revolución industrial trajo consigo la generación de un pensamiento determinista dentro de la sociedad occidental, que ya no estaba marcado por las castas sino por el capital. El determinismo consistió en una noción hegemónica de progreso y con ello de desarrollo. En la medida en que el proceso crecía a pasos acelerados los pensadores buscaron respuestas lógicas para consolidar un orden social acorde a un modelo que prometía una rápida generación de riqueza por su particular forma de explotación de los recursos y la asignación de los roles productivos. Las ciencias naturales y sus métodos cuantitativos se adaptaron rápidamente a este modelo lógico, pero lo mismo no sucedió con las disciplinas sociales existentes al momento. Por eso, a finales del siglo XIX se presenta una particular proliferación de especializaciones disciplinares en el campo de las humanidades y los estudios sociales. Mientras en Europa la fragmen-

tación disciplinar se inspiraba básicamente en el marxismo, en Estados Unidos el marco de referencia fue la filosofía lógica, esta última basada en el positivismo comtiano, y la construcción de la sociología positiva desde el enfoque weberiano.

Las imágenes de un viejo sueño tienden a dominar el pensamiento profesional de las políticas públicas. Tal sueño pretende abolir la política, poner fin a la lucha y a la confusión de la sociedad humana con una administración ordenada de las cosas, basada en el conocimiento objetivo. El sueño de fundamentar los asuntos públicos en bases racionales apareció en el siglo XVIII durante la Ilustración y se fortaleció en el siglo XIX, con el advenimiento del positivismo. Los primeros positivistas anunciaron el surgimiento de una nueva era de la humanidad: una civilización industrial armónica y eficiente, basada no en el interés político, sino dictada por el conocimiento genuino, por los hallazgos de las nuevas ciencias naturales y sociales (Torgerson, 2000, p. 201).

Las ideas de los primeros debates

Fue en la década de 1920, durante la cual las apuestas de construir un modelo racional para analizar el comportamiento social y las conductas humanas trascendieron la discusión académica y comenzaron a insertarse dentro de las herramientas de análisis del Estado. No obstante, algunas disciplinas como la economía y la psicología social ya habían desarrollado instrumentos positivos para facilitar la toma de decisiones gubernamentales, particularmente durante la Primera Guerra Mundial. Por ejemplo, los economistas participaron en la elaboración de complejos planes de presupuesto y costo que apoyaron la toma de decisiones estratégicas políticas y militares. Igualmente, los psicólogos desarrollaron pruebas de habilidad y conducta para la administración del llamado recurso humano. De esta forma, la filosofía lógica, que inspiró los nuevos programas de estudio, comenzó a incursionar en el campo de la conducción social y el positivismo lógico, más precisamente, comienza a influenciar el pensamiento de las ciencias humanas y sociales estadounidenses en el periodo de entreguerras.

Sin embargo, la influencia más inmediata en el análisis de políticas ha sido, quizá la del positivismo lógico que marcó su orientación metodológica. Aunque fue un movimiento dentro del campo de la filosofía, el positivismo lógico fue especialmente influyente durante el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial y sus implicaciones resultaron ser particularmente importantes para el comportamiento de las ciencias sociales durante los años cincuenta y sesenta, cuando se buscó ajustar las ciencias sociales al modelo positivista de las ciencias naturales (Torgerson, 2000, p. 201).

A pesar de la participación de algunos especialistas de las disciplinas sociales en Estados Unidos en el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, no hubo una participación ordenada de las humanidades desde una corriente particular de pensamiento. De hecho, no había un consenso nacional sobre la intervención en la guerra. Esta generación de científicos sociales fue testigo de la barbarie de una guerra colonial europea que no fue muy popular dentro de la sociedad estadounidense, incluso muchos ciudadanos soportaron la inquisidora persecución que el presidente Wilson hizo a todos los opositores y detractores de la participación norteamericana.

En un ambiente positivista, y en un contexto político de posguerra, muchos se preguntaban cómo someter las decisiones del gobernante a leyes racionales, de tal forma que no se impusiera simplemente su voluntad caprichosa o la de los grupos de poder que representa. Este ambiente también implicaba la construcción de un puente entre la academia y el Estado, un puente soportado en instrumentos lógicos de tal forma que así los intelectuales accedían a la esfera de poder con técnicas racionales de conducción social. Con este propósito se convocaron tres conferencias nacionales sobre ciencia política (1923-1925), y se fundó el Consejo de Investigación en Ciencia Social (1923). Encabezados por Charles Merriam, relator de las conferencias, se empezó a conformar un movimiento de intelectuales que buscaron la reciprocidad entre ciencia y política, la positivización de la metodología de investigación política y de análisis de los procesos sociales, la incorporación de métodos cuantitativos, y la racionalidad científica en los procesos de gobierno. Charles E. Merriam, citado por Lasswell (1951, citado por Aguilar, comp., 2000a, p. 85) escribió:

El propósito de este estudio...es sugerir algunos acercamientos posibles de método, con la esperanza de que otros asuman la tarea y, a través de la reflexión y la experimentación, aporten técnicas más inteligentes tanto al estudio y a la práctica del gobierno como a las actitudes populares sobre el proceso gubernamental.

Merriam, heredero de la tradición positiva y humanista, fue maestro de Harold Lasswell en la Universidad de Chicago. Fue un gran promotor de la participación activa de la élite intelectual en la administración y la toma de decisiones políticas de forma racional y lógica. Sus trabajos, sin lugar a dudas, son la influencia directa en el desarrollo de la teoría de la ciencia de la política de Lasswell. Pero su pensamien-

to también tuvo un efecto directo en su generación, de tal forma que él sintetiza los reclamos de la élite intelectual que durante las décadas de 1930 y 1940, se propuso estudiar el establecimiento político y sus decisiones.

El encuentro entre ciencias económicas y sociales con la política

Pero no sólo el reclamo de los académicos fue determinante en la participación de los científicos sociales en el desarrollo del país. Rápidamente Estados Unidos se vio ante un nuevo contexto que permitió una mayor inserción en los asuntos de gobierno. Después de la primera posguerra, la depresión económica de 1929 sacudió la sensación de estabilidad de la sociedad en general. Este descalabro económico obligó al estamento político a generar herramientas de planeación que no se encontraban en los partidos, por eso la dirigencia de la época fue accesible a la participación de personas ajenas a su círculo de poder en la toma de decisiones. En los años de 1930, el plan de recuperación de la depresión, conocido como New Deal (el nuevo trato), se apoyó en métodos positivos de los científicos sociales, en particular los economistas, para la definición de metas y el seguimiento a las mismas durante el periodo de recuperación de la gran depresión.

La importancia que los modelos depurados tienen para la ciencia y para las políticas fue comprobado de manera espectacular en los años treinta. El "Nuevo Trato" de Franklin D. Roosevelt fue un brillante éxito dado que logró superar y contener la gran crisis económica con políticas mucho menos drásticas que las utilizadas por el Estado autoritario fascista o comunista. Este resultado se logró, en parte, debido al apoyo que el gobierno recibió de los economistas, muchos de los cuales habían sido liberados de las estrechas doctrinas del análisis económico clásico por las ideas de Alvin Hansen en Estados Unidos y John Maynard Keynes en Inglaterra (Lasswell, 1951, citado por Aguilar, comp., 2000a, pp. 91-92).

De esta forma, la ciencia política norteamericana del periodo de entreguerras comenzó a desplazar su objeto de estudio. Las grandes categorías marxista del análisis político son desechadas para buscar respuestas dentro del accionar administrativo del Estado, esto es, analizar la política desde las alternativas y los resultados frente a demandas o problemas y no desde las relaciones de poder que subsisten por fuera del Estado y que determinan su accionar. Esta tercera generación de politólogos norteamericanos empezó a estructurar cuantitativamente su método. En ello influyeron considerablemente los prejuicios que esta

sociedad generó respecto al marxismo y al socialismo, los cuales tuvieron una propaganda negativa que siempre los asociaba con los totalitarismos europeos, considerando estas expresiones como antipatrióticas, por este motivo la construcción del nuevo modelo implicó que se hiciera estrictamente desde los valores positivos estadounidenses y la necesidad de reformar las instituciones liberal-democráticas.

En la primera mitad del siglo XX quedan demostradas las bondades de la alianza entre gobierno y científicos sociales en un nuevo evento de relevancia nacional para los estadounidenses. A diferencia de la Primera Guerra, la participación de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial contó con mayor consenso popular, básicamente motivado por el ataque a Pearl Harbor. Para la administración social de esta guerra se llamó a un número significativo de científicos naturales, pero también de científicos sociales, todos ellos fueron determinantes en los resultados de la guerra.

Para la década de 1940 los intelectuales ya participaban directamente en los procesos de asesoría y administración de la Segunda Guerra Mundial. Un gran número de científicos sociales y de disciplinas administrativas participaron en entidades de desarrollo militar como: la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico, la Oficina de Administración de Precios, el Consejo Directivo de Producción de Guerra. El propio Lasswell, durante este periodo, trabajó para la Biblioteca del Congreso dirigiendo la División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en Tiempos de Guerra.

La economía continuó haciendo grandes contribuciones a la reorientación de la planta productiva norteamericana al servicio de la Segunda Guerra Mundial. No hay duda de que los audaces planes y proyectos de un grupo clave de economistas de la Junta Directiva de Producción Bélica tuvieron un impacto decisivo al momento en que el país entró en guerra. Me refiero especialmente al trabajo de Stacy May, Simon Kuznets, Robert Nathan y sus asociados... los psicólogos fueron mucho más numerosos y eficaces en la Segunda Guerra Mundial. Además de los avances en las pruebas de inteligencia, los psicólogos habían progresado notablemente en la medición de las aptitudes y de la estructura de la personalidad durante el periodo de entreguerras. De igual manera los sociólogos y los psicólogos sociales entraron en escena de manera más prominentes que la primera guerra (Lasswell, 1951, citado por Aguilar, comp., 2000a, p. 87).

...Tal vez el ejemplo de mayor éxito es el Comité para el Desarrollo Económico, organizado en los albores de la Segunda Guerra Mundial a fin de construir políticas que evitaran o mitigaran una recesión económica de posguerra en Estados Unidos (Lasswell, 1951, citado por Aguilar, comp., 2000a, p. 94).

La ciencia de las políticas (*policy studies*)

Propuestas de una nueva ciencia

Para la década de 1950 la posibilidad de la simbiosis entre las disciplinas sociales y los “decisores” políticos ya había sido probada. En el recorrido realizado hasta ahora la guerra y la estabilidad económica fueron los contextos determinantes para que los métodos positivos elaborados recientemente por las ciencias sociales fueran considerados favorables por las instancias de poder de la sociedad norteamericana. Para esta década, la guerra seguía siendo el campo práctico de desarrollo de este modelo, fue la Guerra Fría, y la doctrina de la seguridad nacional, el campo propicio para la participación de los científicos sociales y naturales dentro del gobierno. No en vano, Lasswell en uno de sus artículos fundantes encabeza con la siguiente idea: “La presente crisis de seguridad nacional que vivimos nos obliga a usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los otros recursos del pueblo norteamericano. El talento altamente capacitado es siempre escaso y costoso” (Lasswell, 1951, citado por Aguilar, comp., 2000a, p. 79).

Pero la nueva invitación de Lasswell no era a participar simplemente en el gobierno, él proponía la construcción de un campo de conocimiento ubicado en la orientación de las decisiones públicas, y una unidad metodológica que se había ensayado en las últimas décadas, y que encontraban en la positivización de métodos y categorías el punto de encuentro para que las decisiones de gobierno se tomaran de forma racional, posibilitando la medición, el seguimiento y control del impacto de dichas decisiones en los procesos sociales y de la administración pública. En un primer momento parece sólo la fusión de herramientas entre la teoría política y social con las herramientas prácticas de las disciplinas administrativas, lógicas y económicas, pero la propuesta de *Policy Sciences* de Harold D. Lasswell, en su programa de investigación: “El conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política”, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Lasswell, en su artículo fundador “La orientación hacia las políticas”, plantea el enfoque desde donde se observa esta articulación:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución

de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología (Lasswell, 2000a, p. 14).

Los teóricos estadounidenses partían de las premisas que configuraban su sistema político tradicional, pero buscaban que las decisiones se basaran en procesos racionales. Las preguntas de las *ciencias de las políticas* no están concentradas en la comprensión de las relaciones de poder sino en el pragmatismo de cada ciencia para resolver las diversas problemáticas sociales, que han sido elevadas a categorías positivas. De hecho, la definición del texto ya referenciado de Lasswell da cuenta de la aplicación de una técnica que busca fortalecer la gobernabilidad, respondiendo a la eficiencia y eficacia de una administración para resolver problemas con unos presupuestos y unos tiempos señalados, sin responder necesariamente a las apuestas políticas de los colectivos sociales: “Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado” (Lasswell, 2000a, p. 14).

Lasswell, sin un paradigma sólido más que el de la complementación de métodos entre las diferentes disciplinas, se aventuró a proponer la constitución de una nueva ciencia cuyo campo estaba destinado a la orientación de la decisión pública, la inteligencia de la orientación de la decisión, y el efecto de la misma. Con esta propuesta Lasswell planteaba la generación de una supradisciplina que se alimentaba del método cuantitativo de las ciencias exactas con el método valorativo de las ciencias humanas y sociales.

A este escenario se traía un antiguo debate, que aún está presente, sobre la necesidad de positivizar las disciplinas sociales, para que su método sea preciso y homologable con el científico de las lógicas y naturales. Pero eso no era suficiente, se buscaba que ese campo de estudio tuviera un efecto en la conducción social, directamente en los decisores, se trataba de hacer de la política un ejercicio racional antes que humano. “En esta época de ciencia y tecnología, una tarea cada vez más significativa es anticipar las necesidades de los decisores e impulsar todo conocimiento útil a la decisión” (Lasswell, 2000b, p. 107).

El conductismo en las políticas públicas

Este cambio de objeto implicaba también un viraje en el perfil profesional de los investigadores y, obviamente, de los sujetos destinatarios de este nuevo método analítico, ya que las relaciones de poder por fuera del Estado no eran un asunto prioritario para los investigadores de las ciencias de las políticas.

Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las *policy sciences*, podemos definir las provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión (*knowledge*) y dentro del proceso de decisión (*knowledge in*). El científico de *politics*, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional de *policy*, cultiva el interés disciplinado del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público (Lasswell, 1971, citado por Aguilar, comp., 2000a, p. 117).

Para el periodo de la Guerra Fría, el positivismo había derivado en una nueva corriente de pensamiento que dominó las diferentes disciplinas sociales y humanas, desde la sociología hasta la pedagogía: el conductismo.¹ El análisis de la conducta humana, del comportamiento de los grupos sociales, y el objetivo de dirigir la sociedad fueron los elementos que el conductismo le aporta a la ciencia de políticas. El análisis conductista se hace a partir de una relación contextual, un proceso de observación que señala problemas y, frente a éstos, se trazan leyes de conducta, buscando soluciones que soporten el análisis del método científico. Se ubican las soluciones en un deber ser que desconoce los marcos culturales y políticos de los colectivos humanos. Estos métodos conductuales se amoldan a las dinámicas de la decisión política de lo público, pretendiendo dejar de lado la dimensión de las lógicas de poder, con una intensión material de subyugar los conflictos en la construcción de lo público a metas racionales que moldeen el comportamiento social y humano. Desde este enfoque es lícito el suministro de medicamentos para modelar la conducta humana. Este interés por el conductismo está muy ligado a la evolución de la psi-

cología y la reinterpretación de las teorías freudianas en la posguerra (a su conocimiento y difusión en Estados Unidos más concretamente) y de la lingüística, la semiótica, etc.

En este siglo el precursor del movimiento de las ciencias de política fue una forma de conductismo multidisciplinario, inicial pero fuerte, que surgió como reacción a los estudios sociales y jurídicos de los años veinte y treinta... Fue conductual en el sentido más básico, su punto de partida era la conducta humana, la acción individual" (Ascher, 2000, p. 184).

El antimarxismo de las ciencias de las políticas

Así como las ciencias de las políticas tienen un marcado sesgo conductual, también tienen un marcado antimarxismo. El Estado estadounidense es tal vez uno de los de mayor tradición liberal capitalista. En el imaginario social reposa una figura de una tierra de oportunidades para la libre empresa, el libre mercado y la acumulación de capital, oferta a partir de la cual se configura un proyecto de nación desde finales del siglo XVIII.

Por otra parte, este modelo descansa en una tradición electoral representativa, rigurosamente ceñida al bipartidismo, en donde ambos beben de los mismos paradigmas ideológicos: de un lado, es un proyecto de supremacía nacional; aunque hay una clase dominante, la proyección de sus intereses al extranjero asegura suficiente riqueza para acumular, redistribuir y mantener el aparato que protege y reprime para que la relación de mercado se perpetúe. Por otro lado, se enorgullecen de ser la cuna de la democracia y de ser los primeros en elegir soberanamente todas las instituciones que orientan el Estado.

En la historia republicana de Estados Unidos no ha habido golpes de Estado, movimientos insurrectos que se toman el poder, y ni siquiera una oposición al poder fuerte desde la izquierda, diferente al bipartidismo. A partir de esta visión, para los intelectuales norteamericanos es preferible estudiar el ejercicio del poder desde el resultado del gobierno, y su eficacia en la resolución de problemas sociales que no desestabilicen el régimen político de la nación.

El marxismo y otras teorías que explicaban el cambio mediante factores de nivel macrosocial (tales como el modo de producción, las divisiones sociales, el nivel de desarrollo económico, etcétera), cuestionaron los objetivos de los intelectuales pragmáticos, porque sus teorías implicaban que los resultados verdaderamente significativos podrían surgir

¹ Cabe hacer una aclaración al respecto. Algunos autores como Torgerson plantean que el conductismo de posguerra es de segunda generación, y que éste ya se encontraba en un estadio de pleno desarrollo en el periodo de entreguerras. Independientemente de esta discusión, cuyo desarrollo nos escapa, lo cierto es que el conductismo da un enfoque directo a la llamada "ciencia de las políticas".

de reformas y del pragmatismo. Los primeros conductistas respondieron a semejante determinismo sociológico o económico. Enfatizaron los procesos de competencia política y selección de políticas mostrando que la política (*policy*) y la elección de políticas (*policy choice*) eran realmente decisivas para el cambio. Así, su compromiso con el activismo resultó reforzado por un marco de referencia que indicaba dónde se podía intervenir y reformar (Ascher, 2000, p. 186).

Bien hace Ascher en señalar el compromiso con el activismo político del momento porque la Guerra Fría no fue un asunto de una simple diferencia de enfoques, hubo una militancia política en contra del comunismo. Para el pueblo norteamericano, marxismo y comunismo eran la misma cosa y, en realidad, lo que estaban observando era el régimen totalitario de Stalin. A esta confusión, y a la elaboración de teorías que reforzaran la visión del marxismo como una ideología que atenta contra la seguridad y la estabilidad nacional y mundial, contribuyeron muchos intelectuales de la época que se esmeraron en quitarle valor “científico” a las diferentes tesis socialistas.

Para muchos teóricos de ese país, la sociedad ya estaba modelada, la revolución industrial ya había dibujado la composición social y su estructura de poder desde las relaciones de capital. Ya no tenía por qué haber revoluciones, la proyección global del movimiento de ciencias de las políticas era la de difundir un modelo racional de conducción social bajo la premisa de que si funcionaba en Estados Unidos podía funcionar en cualquier parte del planeta. Si era del caso la guerra tenía que corroborar esta afirmación, pero la idea de un mundo en paz dependía del diseño de un orden hegemónico mundial. Desde este lugar, y en la conducción de asuntos gubernamentales que ya se venía instalando desde otros conflictos bélicos, estos conductistas participaron en la Guerra Fría. Incluso ésta fue una invitación explícita del propio Lasswell en su ya referenciado artículo de 1951:

Se pueden examinar los fenómenos mundiales desde el punto de vista de la creación, la extensión y el reflujo de las instituciones sociales. Bajo esta perspectiva, Moscú es el centro eruptivo de la revolución mundial de nuestro tiempo. Una de las tareas del análisis político y de la gestión administrativa es apoyar o restringir la difusión de este patrón revolucionario. Dicho más específicamente, un problema esencial de nuestra época es concluir los procesos revolucionarios de nuestro periodo histórico al menor costo humano. Éste es el problema de todos los que creen en la dignidad del hombre y que, en consecuencia, esperan reducir al mínimo toda forma de coacción (Lasswell, 2000a, p. 96).

Las corrientes en que se dividieron las ciencias de políticas

Sin embargo, aunque enfoques y elementos como el positivismo, el empirismo, el conductismo, el racionalismo y el antimarxismo eran comunes a la mayoría de investigadores que respondieron al llamado, la propuesta de Lasswell rápidamente se fragmentó, generando al menos dos corrientes. De un lado, estaban aquellos que mostraron interés por la propuesta conductista de análisis de las políticas, basados en instrumentos estrictamente cuantitativos, y concentrados en la medición de la eficiencia, a estos D. Garson (1986, citado por Aguilar, 2000a, p. 160) los denominó *los sinópticos*. Mientras que los segundos, *antisinópticos*, se enfocaron más en el análisis contextual y en otras variables propias de la ciencia política clásica y en general del contexto social e histórico para conceptualizar y explicar los problemas importantes de la política.

Aunque en lo personal los académicos suelen sustentar opiniones más complejas e incluso autocontradictorias, se pueden identificar dos corrientes dominantes en los años cincuenta y sesenta. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación en el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de las políticas (Garson, 2000a, p. 160).

Lasswell, con las ciencias de las políticas, buscaba un método para que la decisión política respondiera a un esquema multidisciplinario, contextual y normativo, orientado a problemas e inspirado en elecciones valorativas de fondo. Pero en este propósito las corrientes se fraccionaron, teniendo como puntos de distancia las estipulaciones metodológicas de interdisciplina, contextualidad y valoración.

Se configuraron así dos corrientes: por un lado, los normativos, sea disciplinarios e interdisciplinarios; por el otro lado, los interesados exclusivamente en el estudio positivo de la elaboración de la política. El resultado fue la fractura del proyecto de Lasswell desde el comienzo y la escisión entre los investigadores. Por un lado, se rechazaba la interdisciplina; por el otro, se rechazaba la interdependencia entre el “conocimiento de” y el “conocimiento en” (Aguilar, 2000a, p. 54).

Estas tensiones entre las corrientes a la postre evidenciaron la imposibilidad de concentrar toda la cien-

cia política y la administración pública en una meta-disciplina que comprendiera la decisión y su efecto en la denominada ciencias de las políticas. No hubo un paradigma claro más allá de la racionalidad de la decisión pública, de esta forma era muy difícil mantener una propuesta de una ciencia que básicamente se sirve del intercambio de métodos lógicos y valorativos. Al no lograr la anhelada interdisciplinariedad, los estudios se reducían a análisis transversales en los que concurrían varias especialidades. Pero tampoco se alcanzó la unidad de método, la definición de categorías superiores de análisis, ni siquiera hubo unanimidad en los conceptos. Así lo expresa Garson:

Se sostiene que es irrompible el nexo que vincula el análisis de políticas con las cuestiones tradicionales de la ciencia política, quizá más de lo que el mismo Lasswell se dio cuenta. Por esto, los intentos de desarrollar de manera interdisciplinaria las ciencias de política a partir de la premisa de la supuesta fuerza unificadora de un núcleo metodológico común han conducido más bien a la fragmentación, que a la integración de una nueva disciplina aplicada. Aunque la mayoría de los analistas hoy dan la bienvenida al eclecticismo resultante, está vivo también el anhelo de hacer descansar la disciplina emergente sobre una base teórica más satisfactoria (Garson, 1986, citado por Aguilar, comp. 2000a, p. 150).

En realidad, el propósito de construir una ciencia de lo que se ha conocido actualmente como políticas públicas fue pretencioso, carecía de un objeto analítico bien delimitado, y quiso unificar métodos que se han visto como antagónicos en el desarrollo de las disciplinas exactas, y las sociales y humanas. En la actualidad no se habla de ciencias de políticas casi desde ningún autor. Pero el entusiasmo por el estudio sobre la decisión y en la decisión gubernamental, y de cierta forma el crisol metodológico en el que se fusionan las herramientas cuali-cuantitativas para analizar la racionalidad de la decisión continuó con el análisis de las políticas públicas, ejercicio técnico que se ha venido desarrollando a la par de la teoría de las ciencias de las políticas, y que de hecho es el que se reconoce actualmente.

Análisis de políticas (*policy analysis*)

De la propuesta de ciencia a los modelos de análisis de las políticas públicas

Para la década de 1980 las expectativas de desarrollar una ciencia de las políticas se habían diluido. No obstante, el análisis de la decisión gubernamental continuó siendo un campo de trabajo que atraía a va-

rios investigadores sociales. Si bien no hubo unidad metodológica, este grupo de analistas aprovechó el eclecticismo resultante de los ensayos de las décadas anteriores, depurando cada vez más las herramientas cuali-cuantitativas, para desarrollar técnicas que permitieran a las diferentes disciplinas sociales y humanas participar en la construcción y el análisis de la decisión gubernamental en la solución de los problemas públicos. Es más, en esta década continúa la proliferación de programas académicos, principalmente de posgrado, ya no sólo en Norteamérica; en efecto, Europa y algunos países latinoamericanos se sumaron a la nueva tendencia.

Para los profesionales de las áreas sociales definitivamente el campo de las políticas públicas resulta ser atractivo. En la medida en que se configura un mundo unipolar, los análisis sobre las relaciones de poder se sitúan en el escenario electoral o en el de las decisiones efectivas del Estado. El resto sólo se limita a intervención social focal. Obviamente, la implicación más inmediata, además del eclecticismo ideológico, es la generación de una oferta laboral o investigativa que se mueve al vaivén gubernamental, no importa que el análisis se haga desde afuera del Estado. Este es el caso particular de los analistas, que se han ubicado en un campo más tecnócrata y normativo, construyendo y evaluando las mejores opciones de políticas.

Pero del resultado de ciencias de la política no sólo quedaron analistas de problemas de gobierno. La academia siguió interesada en la investigación de la acción estatal y en clave de la racionalidad de sus resultados. Los estudiosos de las políticas no se concentraron en alternativas de decisión para la mejor política, su objeto de estudio se centró en causas, efectos, procesos y otros elementos que permitieran un análisis, la mayoría de las veces de carácter conductual, de lo que es la política. En todo caso, el estudio de la política pretende explicar el ciclo de la decisión de un sistema político-administrativo en general.

Se desdibujó entonces, casi desde el comienzo, el proyecto lasswelliano, dividiéndose entre el análisis de políticas (*policy analysis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad, y el estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making study, research*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político-administrativo dado un gobierno particular en sus políticas públicas (Aguilar, 2000b, p. 42).

Las similitudes entre estudio y análisis de las políticas públicas

El análisis y el estudio de las políticas públicas es realmente lo que se conoció en Latinoamérica y en Colombia. Cuando estas tendencias llegaron al país empezando la década de 1990, los debates sobre ciencia ya se habían decantado, mostrando las políticas como una técnica ya depurada que simplemente prometía estándares de eficiencia en las funciones sacras de un Estado neoliberal. El debate no se planteó en clave de conceptos y enfoques, y los contextos en los que estos emergen; si bien a esta altura del ensayo aún no hemos hablado de conceptos, sí podemos sostener que, en cuanto a enfoques, tanto el análisis como el nuevo estudio de las políticas heredan toda la tradición positivista, conductista, racionalista y antimarxista de los trabajos de las décadas precedentes. Pero la discusión sobre el contexto colombiano continuará en otro acápite, por ahora es importante reconocer las similitudes entre el estudio de las políticas, propuesto por los cuentistas, y el análisis como método en las disciplinas sociales y humanas.

El otro punto en el que coinciden tanto el análisis como el estudio, es en la desmitificación de una perspectiva de ciencia autónoma, con una unidad metodológica; ambos ubican la política simplemente como una categoría analítica que puede cruzar varias disciplinas, sin que ellas pierdan su esencia, recurriendo así a sus propios métodos de análisis. De esta forma el ajedrez de la política puede ser interpretado según las habilidades del investigador, que no está determinado por una metodología particular para observar el juego. A este respecto Hecleo (1972), citado por Aguilar (2000b) escribió:

La política no es un fenómeno que se autodefini, sino una categoría analítica. Es el análisis el que identifica su contenido, no los dichos del decidor de la política ni las piezas de la legislación o de la administración. No hay tal cosa como un dato evidente e inequívoco que constituya la política y que se encuentre en el mundo a la espera de ser descubierto... La política existe no por intuición sino por interrogación de los fenómenos políticos (p. 22).

Realmente, entre análisis y estudio no hay posiciones antagónicas. Cómo podría haberla, si entre estos dos ámbitos y el de la elaboración de políticas existe una significativa cantidad de corrientes intermedias y otras hasta contradictorias, que evidencian más la fragmentación de las políticas públicas como campo de estudio. Como no es objeto del presente

escrito realizar una exploración de las corrientes, sólo nos limitaremos a describir las dos principales desde el análisis.

Las corrientes del análisis de políticas públicas: racionalistas e incrementalistas

En primer lugar se encuentra la corriente racional. Para estos autores lo importante es la relación entre *objetivos* y costo-beneficio de las *alternativas*. De esta forma, el inicio del ciclo de las políticas se encuentra en la delimitación de objetivos. El siguiente paso es el de establecer alternativas que aseguren el logro de los objetivos. Ésta es una manera muy común de planear, pero para los racionalistas, todo propósito se debe medir en términos de factibilidad y el rasero es el costo beneficio que tenga para la administración, así: es viable lograr el objetivo desde un costo y un tiempo racional, entonces, el objetivo es válido, de lo contrario se debe formular otro objetivo más mesurado. En últimas, el objetivo no tiene que responder a la dimensión del problema y, de hecho, en muchos casos ni siquiera a la resolución del mismo. En otras palabras, para los racionalistas la importancia del proceso de políticas públicas está en la eficacia y eficiencia que el gobierno pueda o quiera comprometer en la resolución de un problema.

A propósito de esta concepción, el estudio de las políticas públicas de Quade y Boucher (1968), citado por Aguilar (2000, a), concluye que:

En primer lugar, hay que hacer una investigación sistemática para saber cuáles son los objetivos de los que toman las decisiones y cuáles los criterios que emplean para decidir entre las opciones que prometen ser capaces de realizar los objetivos. Luego se requiere identificar las opciones, examinar si son factibles, compararlas en términos de su eficacia y costo, sin dejar de tomar en consideración los tiempos y el riesgo. Finalmente, se procede a diseñar las mejores opciones de acción o a elegir otros objetivos si los anteriores se demostraron deficientes (p. 11).

En respuesta a la concepción anteriormente descrita, denominada también "*eficientismo* administrativo de la acción pública", y con su correspondiente "*inmediatismo* de los objetivos", surgió la *corriente incremental* propuesta por Charles Lindblom. Desde esta perspectiva, la solución de los grandes problemas sociales no es un objetivo determinista, implica un estudio del contexto que propone acciones graduales, acciones que van sumando según las posibilidades y oportunidades. De esta forma, la alternativa no ofrece soluciones inmediatas, es una sumatoria de

acciones que permite la comparación, la corrección y el incremento parcial de logros, al mismo tiempo que se hacen ajustes en los objetivos y se asumen metas intermedias. Desde este enfoque se sustenta la construcción de los planes estratégicos y los programas de gobierno, entre otros instrumentos técnicos que poseen los gobiernos actuales. “Este análisis incremental, limitado, comparativo y sucesivo, no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público, desata más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior” (Aguilar, 2000b, p. 50).

Las ideas de la incrementalidad de Lindblom no fueron estáticas. En esta corriente se generaron nuevas tendencias. Una de ellas pretendió dar más peso a la viva realidad de la “interacción social”, al análisis de las relaciones entre los “intereses de grupo”, situando la investigación no sólo en el ciclo de la decisión gubernamental, también en la relación efectiva con las fuerzas sociales y económicas, “... cuyos resultados prácticos son tan pertinentes y efectivos en el abordaje de los problemas públicos como los resultados teóricos del análisis” (Aguilar, 2000b, p. 57; Wildavsky, citado por Aguilar, comp. 2000b, p. 57).

El pluralismo de Wildavsky

Wildavsky, desde una perspectiva pluralista, propone el análisis como proceso social. De esta forma el primer paso no es la formulación del problema sino el último, no se trata de resolver problemas, se trata de crearlos. No es un asunto de demanda y compromiso, de exigencias sociales y promesas incumplidas, la creación del problema y la eficiencia en su resolución dependen de la correlación entre la definición del problema y la capacidad efectiva de la administración para asumir las opciones posibles para su resolución. Así, la construcción de problemas y opciones no es un asunto exclusivo del analista o el decidor, en él convergen relaciones de intereses sociales y políticos que necesariamente generan tensiones. Wildavsky ubica estas tensiones en tres dimensiones: la programática, la cultural y la epistemológica:

Esta división tridimensional lleva a Wildavsky a ofrecer tres conceptos de la política pública según tres criterios diversos. *Una política es un programa de acción, un artefacto social, una hipótesis. Realiza objetivos, modifica relaciones sociales, causa los efectos previstos.* Tenemos también tres criterios para juzgar

su corrección. Criterios *económico-administrativos, político-culturales y cognoscitivos*. Serán políticas erróneas las que no logran las metas, dejan las cosas como están y prueban ser ineficaces. El énfasis se pone en la aclaración de que la política pública en su formulación no puede guiarse únicamente por el criterio cognoscitivo, puesto que el cultural, social y político están involucrados en la obra (Aguilar, 2000b, p. 75) (énfasis agregado).

Los modelos de análisis de políticas

Las teorías intermedias del análisis de políticas

Racionalismo e incrementalismo fueron las principales corrientes que influenciaron el análisis de las políticas en Estados Unidos. Pero como se dijo anteriormente, estas tendencias generaron corrientes intermedias que produjeron a su vez una gran diversidad de modelos en el proceso de construcción y estudio de las políticas públicas. En la literatura nacional, el profesor Carlos Salazar Vargas reseña los principales modelos utilizados tanto en América como en Europa, para la elaboración de políticas, éstos son:

1. Modelo racional
2. Modelo incremental o incrementalista
3. Modelo de las élites o elitista
4. Modelo de los grupos, grupista o interaccionista
5. Modelo de las instituciones o institucionalista
6. Modelo de sistemas o sistémico (Salazar, 1999, p. 111)

En su trabajo, Salazar, apoyado en varios autores, realiza una caracterización de estos modelos. Respecto al racional, no hay que comentar más de lo que ya se ha dicho, salvo el recalcar la crítica recurrente a los racionalistas por la pretensión de codificar todos los valores de la sociedad para convertirlos en racionalmente posibles. Algo utópico y homogeneizante, resultante de la imposición de un solo grupo social o cultural. Lo mismo se puede señalar de la caracterización incrementalista, aunque se puede resaltar que es la alternativa más cómoda para los formuladores de políticas, ya que el supuesto básico es evaluar la acción del gobierno anterior en cada uno de sus programas y realizar incrementos o rectificaciones respecto a éstos.

Los otros modelos aún no han sido comentados, pero se refieren a modelos intermedios de formulación de políticas. Podría decirse que el modelo de interacción de grupos es un poco cercano a los postulados de Wildavsky, ya que éste reconoce esa dimensión,

incluso desde la cultura, pero el planteamiento de Salazar para caracterizar este modelo se reduce a que la política es la resultante del equilibrio de fuerzas entre grupos organizados, grupos de interés, de presión o de *lobby* (Salazar, 1999, p. 129).

Los modelos restantes, caracterizados por Salazar, no son menos importantes. Incluso, modelos como el elitista, que basa la construcción y el análisis de las políticas en los grupos que detentan el poder, y el institucionalista, que hace el análisis según el comportamiento de la estructura organizativa de cada una de las dependencias públicas encargadas de determinada materia, junto con el racional, han sido los más clásicos en el análisis de políticas públicas desde la década de 1960. Otros autores en el ámbito nacional, que si bien son extranjeros han publicado sus textos en revistas y editoriales del país, señalan estos tres modelos como los fundamentales para el análisis de políticas.

Uno de los autores que más ha publicado en revistas nacionales es el francés Pierre Muller. Para este autor, "las nuevas representaciones de la acción pública deben evocarse desde tres corrientes de pensamiento para precisar el plano de fondo intelectual de las políticas públicas: 1) *las reflexiones sobre la burocracia*; 2) *la teoría de las organizaciones*, y 3) *los estudios de management público*" (Muller, 1998, p. 100) (énfasis agregado).

Para definir la tendencia burocrática, Muller se apoya en las teorías de Max Weber. Comienza por definir esta tendencia como "una forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines" (Muller, 1998, p. 100). Esta noción se complementa con una premisa: las decisiones son tomadas por una élite que decide qué es lo más conveniente para la sociedad. Son los burócratas, quienes detentan el poder para sí o por representación, quienes deciden y, a su vez, son los funcionarios los que operativizan la decisión; la estructura piramidal es la que mejor representa esta concepción.

Por todo lo expuesto, esta acepción de la tendencia burocrática puede equipararse con la elitista de Salazar, en el sentido de que el poder se concentra en un grupo que es el que decide el destino de la sociedad.

Por su parte, la *teoría organizacional* es perfectamente homologable con el modelo institucionalista de Salazar. En este sentido, la decisión estatal no es el resultado de un burócrata, es la confluencia de la visión de diferentes organizaciones que se encuentran

en el gobierno, cada una con sus propios procedimientos e intereses. Según esta perspectiva, la política es producto de la coordinación y la presión entre las agencias gubernamentales.

Si bien los modelos racional, organizacional-institucional y burocrático, son los modelos clásicos utilizados por los análisis de las decisiones políticas, también son los modelos en los que coincide la poca literatura nacional sobre la materia. Por ejemplo, en el texto sobre políticas del profesor suizo de las universidades Nacional y del Cauca, André-Noël Roth, en su texto *Políticas Públicas*, la descripción de los modelos es refrendada con un ejercicio teórico-práctico de análisis de la decisión realizado por Graham Allison.

El análisis de Allison es considerado como un caso pedagógico ejemplar y por lo tanto no podemos dejar de mencionarlo aquí. La originalidad del estudio consiste en mostrar cómo se puede interpretar una misma decisión o una serie de decisiones a través de varios modelos explicativos: racional, racional limitado, burocrático, y de mercadeo político, o se podría decir, de *public choice*" (Roth, 2003, pp. 97-98).

Allison publicó en el *Anuario Americano de Ciencias Políticas* de 1969, un artículo titulado "Los modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", ensayo que se convirtió en un hito para la comprensión comparativa de estos tres modelos. Allison toma como caso para el análisis el conflicto sucedido en octubre de 1962, cuando el gobierno de Moscú decidió emplazar una importante cantidad de misiles de largo alcance en la isla de Cuba. El gobierno de Kennedy, al ver amenazada su seguridad nacional y otros objetivos militares de orden estratégico internacional, decidió generar un bloqueo naval a la isla para impedir el emplazamiento de más misiles. Allison toma este caso con un propósito: "explorar algunos de los supuestos fundamentales que emplean los analistas para estudiar los problemas de conducta gubernamental, especialmente en asuntos militares y de política exterior" (Allison, 2000, p. 120).

Con una impresionante rigurosidad analítica, Allison recoge cada uno de los tres modelos conceptuales de análisis de políticas, los describe, hace una disección del marco teórico de referencia de cada uno de ellos, ubicando paradigmas, categorías de análisis y proposiciones específicas según el enfoque de cada modelo. Allison no se limitó a la explicación racional de que la decisión de un bloqueo se basaba en un balance de equilibrio, de que ninguna de las dos potencias nucleares estaba en capacidad de oprimir

primero el botón y no esperar una respuesta inmediata de la contraparte. Lo racional es que cualquier respuesta bélica inmediata tendría implicaciones hasta la dimensión de lo nuclear y, por consiguiente, una respuesta así sería suicida.

El ensayo, al abordar el modelo organizacional, evidencia que la decisión no es tan directa y concreta, que en el gobierno hay un entramado de instituciones con visiones particulares de cómo resolver las cosas, con protagonismos, tiempos y resistencias muy disímiles entre sí. De esta forma muestra cómo las rutinas y contradicciones en las diferentes agencias gubernamentales hicieron retrasar la toma de decisiones, incidiendo totalmente en la decisión final, la cual, a la postre, explica Allison, es tomada desde el modelo burocrático. La intención de una salida diplomática fue propia de la esfera política, de los secretarios Thomas Macnamara y Henry Kissinger, y del propio presidente Kennedy; mientras las diferentes agencias militares y de inteligencia eran partidarias de una respuesta bélica, al final se impuso el criterio político sobre el técnico de las organizaciones competentes en el asunto.

De esta manera, Allison logra justificar uno de sus supuestos:

... primero, comprobar la existencia de una pluralidad de marcos de referencia y demostrar que los analistas explican los hechos de manera muy distinta según el modelo empleado. Esto implica que deberían tener mayor conciencia sobre los instrumentos que emplean. Se debe reconocer y explorar el efecto que estos "anteojos" tienen en la sensibilidad del analista para ver aspectos determinados de los hechos: su propensión a formular la interrogante de una manera y no de otra, su examen del problema conforme a ciertas categorías y no otras, su preferencia por determinadas clases de evidencia, y su tendencia a resolver un procedimiento y no otro (Allison, 2000, p. 167).

Por otra parte, Allison es consciente del valor agregado del análisis de las políticas, gracias a su función predictiva, es decir, a su capacidad para anticiparse a los hechos para así generar alternativas acordes con un estado "deseado". Por ello tal vez se aventura a hacer un análisis de lo que sucedería en agosto de 1968 con la guerra de Vietnam, análisis que incluye en las conclusiones del mismo estudio. Allí, el propio Allison cae en la trampa de los "supuestos" al formularse la siguiente pregunta: ¿Por qué y cuándo se rendirá Vietnam del Norte? (Allison, 2000, p. 171). Casi cuarenta años después conocemos la historia, Vietnam no sólo no se rindió nunca, también le propició al ejército norteamericano la mayor derrota militar de su

historia, fueron vencidos en una guerra de guerrillas. Es evidente que el supuesto fue construido desde la superioridad militar del aparato bélico estadounidense, de su armamento, de su capacidad logística, desde la diferencia en el costo-beneficio que implicaba esta guerra tanto para Estados Unidos, que se sitúa en posición de una supuesta superioridad moral y que pretende detentar el monopolio de la verdad, como para los vietnamitas. Pero en los supuestos del análisis no se consideraron otros elementos de cultura política. En este caso el hecho de la resistencia de una nación que al final repelió la invasión extranjera.

Este ejemplo permite poner en evidencia las limitaciones de los modelos de análisis para los ejercicios prospectivos, en la medida que la elección incorrecta de los supuestos de esos elementos contextuales, que incluso están por fuera del ámbito interno administrativo, llevan a que cualquier modelo de decisión fracase.

Los modelos desde las teorías del Estado y la sociedad

A pesar de la gran diversidad de enfoques, modelos y métodos analíticos, la mayoría de los teóricos coinciden en afirmar que éstos se derivan del lugar en el que el autor ubique el papel del Estado y la sociedad. Desde esta perspectiva, autores en la literatura nacional como Roth sitúan los modelos a partir de tres teorías básicas: las teorías centradas en el Estado, las teorías centradas en la sociedad y las mixtas. Para los autores centrados en el Estado la decisión se encuentra estrictamente dentro de éste, es una categoría autónoma de análisis, en donde internamente éste responde a las demandas y los problemas desde su racionalidad. En este grupo, Roth sitúa modelos como el racional, el racional limitado, el incremental y el burocrático neoweberiano. Modelos a los que hicimos brevemente referencia en el numeral anterior.

De otro lado, las teorías mixtas rechazan que el Estado esté sometido a un grupo minoritario que determine el cauce social, pero también cuestionan el determinismo económico de las tendencias que ubican la subordinación del Estado a relaciones de clase social o de grupos de interés. No obstante, este grupo de teorías intermedias guarda la tradición positivista y conductual que se desarrolla desde la tradición norteamericana de la ciencia política, por eso enfoques como el neocorporativista, que se basa en el ordena-

miento de lo público y lo privado en la intervención de grandes corporaciones transnacionales privadas; el neoinstitucionalista, basado en planes de ajuste y desempleo dentro de las entidades estatales, y las teorías de las redes, que apelan a redes globales para la prestación de servicios sociales, entre otros, se ubican dentro de esta clasificación (Roth, 2003, p. 31).

No obstante, estas teorías no son relevantes para los propósitos del presente ensayo, en cuanto nos interesa indagar sobre el lugar de la organización social en las políticas públicas. Desde esta premisa, es pertinente detenerse en las teorías centradas en la influencia de la sociedad en la decisión de gobierno, como los pluralistas y los marxistas estructuralistas que se concentraron en esta esfera. Ambas corrientes son opuestas, incluso hasta se desarrollan en contextos geográficos diferentes. Mientras el pluralismo se alimenta de las construcciones positivas de la *policy science* y la *policy analysis*, el neomarxismo se apoya en el estructuralismo francés de la segunda posguerra.

Para los pluralistas, el modelo de poder se encuentra en los grupos. Para autores como Robert Dahl y Charles Lindblom, son los grupos de presión los que determinan el contenido de las políticas, por eso es la sociedad y, en concreto, los grupos con mayor poder de injerencia los que determinan la acción gubernamental.

Las teorías pluralistas son las más recurridas por los autores, tanto en América como en Europa; la concepción pluralista de un gobierno a disposición de los intereses de la sociedad civil la han matizado estos autores reconociendo que el gobierno actúa por su cuenta de un modo neutral, equilibrando las diferentes posiciones.

Por otra parte, es importante señalar que el desarrollo de las políticas públicas no es un objeto exclusivo de la dinámica estadounidense. Los estudios de políticas públicas desarrollados en los años cincuenta en Norteamérica traspasaron rápidamente el Atlántico. Europa comienza este efecto también en la posguerra, con la implementación del Plan Marshall y el American way of life; se establecen altas metas de inversión y desarrollo. Todo esto, sumado a la anterior crisis del Estado de bienestar, trajo consigo la adopción de nuevas herramientas que orientaran el hecho político mucho más allá de la ideología y el programa partidista. Los ingleses y los escandinavos fueron los primeros en sumarse a la ola de las políticas públicas

y, básicamente, desarrollaron trabajos muy rigurosos desde los enfoques positivistas estadounidenses.

En realidad, la única corriente que genera una crítica directa al modelo dominante proviene de Francia. Los neomarxistas no se resignaron a renunciar a las categorías clásicas para analizar la conducta estatal desde disciplinas como la ciencia política, la sociología y la economía, y conservaron categorías de análisis como clase social, élite, grupos de interés, dominio de los modos de producción, entre otras. Pero este nuevo marxismo no se conformó con estas categorías y, de hecho, se apartó considerablemente del marxismo ortodoxo en cuanto al uso de las herramientas de la perspectiva histórica, las cuales descartó por completo. A cambio, el análisis se concentraba en el contexto presente, en las estructuras de poder.

Así mismo, las posturas neomarxistas se acercaron al estructuralismo con un doble propósito: de una parte, el intentar comprender la mecánica y los intereses de las estructuras que se ocultan tras un análisis superficial de los hechos y, por otra, evitar el reduccionismo economicista de los teóricos de un siglo atrás, según el cual el Estado detentaba un atributo de "autonomía relativa" con respecto a las fuerzas sociales y a la configuración de los poderes económicos, se acercaron al estructuralismo con el fin de comprender la mecánica y los intereses de las estructuras que se ocultan tras un análisis superficial de los hechos.

El marxismo estructural, o estructuralismo francés (Ritzer, 1999), partía de la consideración de que *todo verdadero esfuerzo explicativo debe orientarse al análisis de las estructuras y no de los hechos observables que son considerados como velos que ocultan la verdadera realidad*. Por esta razón abordan la crítica de los estudios empíricos basándose en que éstos dejan de lado los elementos estructurales para centrarse en los meros datos empíricos. *Esto se traducirá en la acentuación de la labor teórica sobre la empírica, ya que las estructuras no son perceptibles directamente sólo la abstracción teórica nos llevará a una adecuada comprensión de la realidad social* (Simón, 2003, p. 34) (énfasis agregado).

Althusser, uno de los principales representantes del estructuralismo francés, se esfuerza por explicar la sociedad contemporánea desde lo que él denomina la "formación social", conjunto en el que confluyen variables económicas, políticas e ideológicas. En esta teoría la economía pierde la preponderancia que le otorgaba el marxismo clásico, para volverse determinante sólo "en última instancia", y al lado de ella los otros componentes estructurales adquieren una relevancia incuestionable y gozan de autonomía re-

lativa. De esta manera, el análisis se vuelve complejo al máximo porque la estructura por estudiar es la formación de esa sociedad y la derivación de su Estado o gobierno, desde variables muy amplias. Poulantzas, en algunos trabajos teóricos y en otros prácticos sobre políticas urbanas, desarrolla la matriz de Althusser para trabajar la noción de autonomía relativa no sólo desde el Estado, sino comprendiendo que los diferentes componentes de la sociedad poseen cierta independencia, hablando así de autonomía relativa dentro de los diferentes componentes de una clase social. Según aquél, el Estado capitalista se caracteriza por la separación relativa entre lo económico y lo político, y la relativa autonomía del Estado frente a las clases dominantes.

En resumen, en los últimos años se ha producido una evolución que, como se ha intentado mostrar en este artículo, se manifiesta en dos aspectos: en primer lugar, en un cuestionamiento de lo que podríamos denominar la ortodoxia tanto del pluralismo como del marxismo. Así, el neomarxismo contemporáneo de raíz estructuralista (Jessop, Skocpol) y el pluralismo contemporáneo (Lindblom, Dahl, Nordlinger) se han cuestionado algunos de los elementos que habían dado identidad a su teoría.

La crítica se dirige hacia la visión de lo político como simple resultado superestructural de lo económico, y como traducción instantánea de los requerimientos del “bloque de poder”, de las necesidades de las élites. Una segunda crítica se refiere a la concepción del gobierno, mediatizado por partidos y grupos, como brazo ejecutor de decisiones que son el resultado de la libre competencia entre múltiples grupos que concurren en el Estado, este último definido como la arena, para dirimir sus diferencias.

Podemos decir que los estudios sobre políticas se empiezan a gestar en los años veinte y se materializan en la década de los cincuenta, en un periodo determinado por la esquizofrenia de una carrera armamentista y la necesidad de generar tecnologías que garanticen la seguridad nacional y la estabilidad del orden público interno, y dominado por el temor a la penetración de las ideologías comunistas, socialistas y fascistas que convulsionaban a Europa. Surge desde una generación de científicos sociales que pretendía continuar con un lugar de incidencia en las decisiones políticas después de participar en la construcción de técnicas de control social, de desarrollo y de adminis-

tración de la guerra. Surge desde una forma de concebir la política muy desde la cultura norteamericana y la tradición de sus pensadores, incluso parte del implícito de que el régimen democrático funciona tal y cual como ellos lo conciben; nace desde un enfoque necesariamente liberal, racionalista, con un campo de conocimiento especulativo, y con la orientación de la decisión política en clave de eficiencia y eficacia. Sólo ante este enfoque reaccionó el neomarxismo estructuralista europeo, estudiando la formación de lo social.

Los conceptos de políticas y la organización social: una reflexión crítica

Hemos hecho este recorrido a través de las diferentes corrientes, teorías, paradigmas, enfoques, métodos, modelos de estudio y de análisis de las políticas públicas con el fin de rastrear cuál es el lugar otorgado por los investigadores a la organización social en el tema global de análisis de las políticas públicas.

Búsqueda al parecer infructuosa ya que ninguna corriente considera el papel de los movimientos sociales en el proceso de la decisión pública. Si bien las corrientes pluralistas, neomarxistas, y el proceso de la acción social de Wildavsky, son teorías centradas en la determinación que tienen los grupos sociales sobre la decisión de la administración, sus categorías no son explícitas sobre la organización social y más se remiten a otras nociones como grupos de interés, grupos de presión, élites, burocracias, organizaciones intraestatales, entre otras, que no denotan estrictamente la organización de base social y los movimientos sociales desde una perspectiva que los sitúe como actores de poder. Lo mismo ocurre con los neomarxistas que, preocupados por la macroestructura de la formación social, descuidaron el hecho social, y su ahistoricismo los descontextualizó aún más de la construcción de los tejidos sociales nacionales y microterritoriales.

Esto que parece un embeleco o un capricho por encontrar con lupa la participación explícita de la organización social en las políticas públicas, algo que algunos considerarían ya recogido, tiene un efecto práctico en la construcción y el análisis de las políticas. El hecho es que no todas las políticas son construidas con grupos con capacidad de ejercer un poder efectivo sobre el Estado u otros actores que toman decisiones, sin embargo, sobre estos grupos se construyen políticas, las cuales además se sustentan a veces en

procesos de convalidación a partir de iniciativas gubernamentales o de técnicos consultores.

Es el caso particular de las políticas para grupos poblacionales, que la mayoría de las veces se construyen desde enfoques que consideran a la población como vulnerable, con carencias que deben ser atendidas mediante asistencia social. Estas políticas implican un fuerte contenido de gestión y corresponsabilidad, diseñado por los técnicos gubernamentales o contratados, sin tener en cuenta la opinión de la población objetivo. Por lo general, estos objetivos son elaborados además a partir de metodologías lógicas que buscan convalidar de cualquier forma los supuestos del analista. De esta forma, no hay claridad en la definición de necesidades e intereses de grupo, y mucho menos el compromiso de corresponsabilidad, ya que no hay dolientes de esa política, como ha sido el caso de las políticas de juventud, discapacidad, infancia, adulto mayor, entre otras.

Dentro de este esquema no se concede un lugar de interlocución política a aquellas organizaciones sociales que no están formadas políticamente, o que no tienen vocación de poder, o que simplemente se encuentran débilmente organizadas. Por lo mismo, a esta población sólo se le permite participar vía consulta.

De entrada puede concluirse afirmando que ése es precisamente el propósito de las teorías centradas en el Estado: evidenciar la vieja tesis positiva de que la sociedad no puede guiarse por sí sola, y que es función de la administración pública orientar alternativas ante la falta de la iniciativa privada o la acción social organizada. Aceptar esta tesis implicaría no solo el fin de nuestro ensayo, sino el desconocimiento del principio propio de un régimen democrático. Si bien es cierto que diversas organizaciones sociales no encuentran un escenario de poder, también lo es la afirmación de que en un régimen plenamente democrático, lo debería tener, en virtud de su propio sentido, insistimos, más que por el efecto producido por la presión de superestructuras.

Sin embargo, con ello no se quiere decir que la organización social y el movimiento social renuncien a constituirse en “factores reales de poder”, para retomar las palabras de Ferdinand Lasalle. De hecho, aunque hay un marco de principios jurídicos para que se dé la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, es más que evidente que los grupos élites de presión hacen de las suyas por encima

de cualquier razonamiento democrático. Por todo lo dicho, insistir en las teorías centradas en la magnificencia y plenipotencia del gobierno, dejaría de lado la posibilidad de abordar preguntas tales como: ¿qué hacer para que la organización social se fortalezca y pueda ser un interlocutor paritario frente al Estado y la institucionalidad técnica y académica? ¿Cómo hacer para que los movimientos y las organizaciones sociales desarrollen sus plataformas reivindicativas o sus agendas para una interlocución en clave de derechos más efectiva con el Estado? Estas preguntas son el eje del desarrollo de la segunda parte del texto.

Por lo pronto, es necesario cerrar la crítica de la ausencia de la organización social en el enfoque positivista de las políticas y los conceptos que se desprenden del mismo.

Es apenas comprensible que los positivistas no se hubieran preguntado por la organización social, pues éstos siempre pensaron a partir de esquemas verticales, contruidos desde arriba hacia abajo, confiados en un humanismo liberal universal renovado durante la revolución industrial. Entonces, desde los valores liberales norteamericanos, por ejemplo, se pensó en métodos para la conducción social, en donde la organización se somete a la racionalidad del Estado, así:

Se trataba de una visión de la ciencia social como la herramienta que hace posible la planeación nacional bajo la bandera de un gobierno positivo en un sentido liberal y humanista. Hoy es importante darse cuenta que esta visión fue de muchas maneras la estimulante fuerza motriz del trabajo de Merriam y del concepto que tenía Lasswell de las ciencias de política, después de la guerra” (Garson, 1986, citado por Aguilar, comp., 2000a, p. 157).

Garson evidencia que el enfoque de políticas públicas desarrollado por Merriam y Lasswell propone una herramienta objetiva, sin contar con que ésta no se encuentra desprovista de historia, ideología o corrientes económicas contraliberales, que también se han desarrollado desde posturas políticas. El observador es neutro, sometido a una racionalidad dictada por un mecanicismo social que ya ha trazado el deber ser: la racionalidad occidental, muy a pesar de los sujetos y las organizaciones de base. El discurso objetivo de las políticas públicas de la razón camufla los debates políticos que se dan en el marco de los conflictos sociales.

Al respecto, algunos autores como Torgerson plantean que ese objetivismo es una ingenuidad del análisis convencional de políticas ya que el proyecto positi-

vista no es un proyecto neutro, no se puede desligar de los afectos y las pasiones subjetivas de la política, por más “que las demandas y expectativas irracionales se enarbolan en nombre de la razón” (Torgerson, 2000a, Aguilar, comp., p. 207). El sueño de que la razón gobierne la política es el fundamento del mundo hegemónico desarrollado desde la Ilustración, funcionalista y con un modelo de élite consolidado desde la clase nacional dominante, que traspasa las fronteras. El estilo tecnocrático se convierte en retórica política, pero dogmatizada con sacras fórmulas metodológicas que se apartan ostensiblemente de los procesos sociales.

La cara más negativa de la ortodoxia positivista y conductual es la generación de una sociedad plena de control; el sacrificio de las libertades humanas a favor de un mundo armónico, equilibrado, lejos de tensiones, de guerras y violencia. La literatura, y luego el cine, provocaron una ficción de los extremos de la sociedad de control, desde una perspectiva totalitarista del Estado o corporativismo tiránico. Estos trabajos han mostrado un mundo de autómatas, de máquinas funcionales a un sistema. Ese racionalismo conductual niega la condición de humanos y busca moldear piezas que marquen el ritmo lógico, piezas que están lejos de las pasiones y las contradicciones propias de la cultura, la sociedad, el poder, la convivencia como humanos libres y pueblos autónomos, tal como lo grafica Orwell en su obra “1984”. Si bien ningún autor ha llegado a tal extremo de automatismo, ésta no deja de ser una preocupación permanente y no sólo de grupos anarquistas:

En particular, el *Nosotros* de Zamyatin, ha evocado de manera dramática los horrores de “un mundo claro, racional”, con un “ritmo mecánico, regular y preciso” y una “felicidad matemáticamente infalible”. Este libro y otros con igual enfoque –tales como *Un mundo feliz* de Huxley y *1984* de Orwell–, lanzan una aguda crítica a las esperanzas ilustradas y al pensamiento positivo. De manera indirecta, estos trabajos también ponen en duda la racionalidad que sustenta el análisis convencional de políticas (Torgerson, 2000, p. 204).

La pesquisa de la noción de organización social en el complejo mar del análisis y el estudio de las políticas públicas nos trae hasta la construcción conceptual, último elemento del análisis teórico. Sin embargo, de entrada se puede decir que el panorama es el mismo, en los conceptos se hace aún más evidente la ausencia de la organización en las consideraciones de las políticas públicas. Hay un consenso y es que las políticas públicas están ubicadas en la decisión estatal.

En la definición descriptiva hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional: se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos (Aguilar, 2000b, p. 22).

Desde este consenso, la acepción de políticas públicas se reduce en cuanto a los actores comprometidos en el proceso se refiere, y se amplía en cuanto al número de expresiones e instrumentos que se puedan producir. Así, las políticas son un asunto que sólo compromete al Estado, no niega la participación de los grupos de presión, pero la decisión se toma estrictamente desde el entramado institucional de los diferentes órganos. Las entidades son todas aquellas que ejerzan jurisdicción en los términos arriba expresados, entonces puede ser cualquier autoridad administrativa, ejecutiva, legislativa o judicial, incluso cualquier acuerdo no escrito con una autoridad pública válida y legítima. Definición que en todo caso presupone un sistema político y, por lo mismo, la política resulta ser para muchos teóricos una serie de decisiones ordenadas.

Queda claro que la institucionalidad de las políticas es relevante y estrictamente desde el Estado, un lugar en donde no se encuentra la organización social. Despejando esta variable, Aguilar termina de definir el concepto de políticas públicas:

...Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta, y en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce (Aguilar, 2000b, p. 30).

Adoptar una definición en ese sentido exige en todo caso matizar sus alcances, en la medida que su descripción parece conceder poderes omnipotentes al Estado, y no tiene en cuenta los desarrollos democráticos en Latinoamérica y el nuevo constitucionalismo emergente. Aguilar propone una noción que habilita la participación ciudadana en la construcción de políticas:

En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente al gobierno. Y se abren de par en par las puertas para nuevas

formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. Pero hoy con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad, a causa de la escala del Estado, y ante un contexto político de alta densidad ciudadana (Aguilar, 2000a, p. 36).

Asumir esta noción no refleja automáticamente la horizontalidad de las relaciones entre organización social y Estado, no obstante, la conciencia de la participación ciudadana implícita en esta definición es más cercana a los objetivos del presente estudio. Esta definición se reviste de una legitimidad adicional, en la medida que plantea un límite para evitar que las políticas se conviertan en imposiciones del gobierno a sus súbditos, contradiciendo abiertamente el postulado de participación directa en los asuntos públicos propio de ese nuevo contexto democrático arriba enunciado. De esta forma las políticas, o se convierten en dispositivos de control del Estado sobre los grupos sociales, o de evasión de las obligaciones constitucionales de los gobiernos, o son mal implementadas deformándose en todos los vicios que instala el asistencialismo, esto se observa en muchas políticas que se han construido para grupos poblacionales, el caso indígena es un ejemplo muy claro de ello, por lo menos en Colombia.

En resumen, la gran ventaja de esta noción es que le otorga un lugar fundamental al rol ciudadano y a su participación en la construcción de lo público. Ventaja –insistimos– que en términos metodológicos se traduce además en una mayor capacidad para el análisis casuístico, como bien lo resume Aguilar:

Los problemas están muy lejos de caber perfectamente dentro del marco de los modelos teóricos y las tecnologías administrativas. La agitación ciudadana que provoca el problema le da un perfil y color propio, un sello de singularidad, que no puede ser entendido simplemente como caso de una teoría general, enteramente deducible (Aguilar, 2000b, p. 76).

Desde esta perspectiva, el ciudadano cobra vida en las políticas públicas, es en sus reivindicaciones, necesidades, ejercicio de derechos en donde se desarrolla la acción estatal. De todas maneras, la aspiración de un régimen democrático conlleva la idea de que el Estado está para realizar los proyectos sociales y no al contrario. Con un lugar no privilegiado del Estado, compartiendo la construcción del problema y la

alternativa con las expresiones ciudadanas, lo público se redimensiona: el ejercicio de la construcción de una política en particular, ya no es sólo la expresión de lo que al gobierno de turno le parezca mejor para sus ciudadanos, ante sus errores del pasado, el gobernante ya no está sólo pensando lo público y, además, el ciudadano gana un importante terreno en el ejercicio de control de la efectividad y eficiencia de esas políticas. Una vez más, Aguilar resume la cuestión:

La reivindicación de la naturaleza pública de las políticas gubernamentales y de la necesidad del análisis ha sido la reacción a una historia de decisiones erráticas e inconcluyentes, en la que caen los gobiernos prisioneros de poderosos grupos de interés y rehenes de coaliciones político-económicas particularistas, las cuales puntualmente esterilizan todo diseño de política que afecte sus intereses y privilegios, en desmedro del conjunto ciudadano (Aguilar, 2000b, p. 66).

El contexto en el cual surgieron las políticas públicas en Colombia

El contexto regional

A mediados de la década de 1970 el debate sobre políticas se instala en Latinoamérica durante un momento turbulento. Varios países empiezan a sacudirse del síndrome de las dictaduras, principalmente en el Cono sur donde no ofrecieron más que represión y un estilo de gobierno en el que cualquier conato de participación social contra la autoridad era tachado de subversivo. A los gobiernos militares les importó poco eso de la construcción de lo público de forma concertada. Estas dictaduras, además, mostraron su ineficiencia en la conducción administrativa del gobierno, en la satisfacción de demandas sociales y en la construcción de políticas macroeconómicas que mantuvieran un crecimiento económico sostenido.

Pero este problema no fue exclusivo de las dictaduras. Otros países con gobiernos civiles experimentaban otro tipo de expresiones antidemocráticas y de desaciertos en la conducción económica y social de los países. La tecnocratización de la política llegó a América Latina a finales de la década de 1980, principalmente a México y Argentina, que comenzaron a desarrollar programas formativos principalmente sobre los modelos incrementales y pluralistas norteamericanos, y en menor medida europeos.

A pesar de que desde décadas atrás se venía implementando un fuerte incentivo a la generación de industria nacional, esta política no hizo más que permi-

tir la acumulación de riqueza de una pequeña élite, sin que se beneficiara la nación en su conjunto. Peor aún, el gasto público se desbordó por encima de las capacidades presupuestales del gobierno y, además, no fue invertido para la satisfacción de las necesidades sociales, y en cambio sí se destinó a un crecimiento desmesurado de la burocracia y la corrupción. Por eso cada vez más las administraciones de la región recurrieron al endeudamiento público y privado, endeudamiento que además se sometió a unas tasas exorbitantes que redujeron de manera dramática el crecimiento económico y afianzaron durante los años subsiguientes la pobreza en estas naciones. No en vano, los economistas han calificado la década de 1980 como la “década perdida” para la economía en Latinoamérica. Por eso los estudios sobre la racionalidad administrativa del Estado en la resolución de los problemas fueron el tema central de las investigaciones en Iberoamérica.

Mientras tanto, los investigadores latinoamericanos se dedicaron más bien a estudios clásicos de ciencia administrativa como el análisis de las especificidades de la burocracia estatal en América Latina. En este campo se destacaron en particular autores como Oscar Oszlak (1979; 1986) y Bernardo Kliksberg (1971) en Argentina con sus numerosos estudios sobre las relaciones entre burocracia, Estado y sociedad civil. El mundo hispánico se contagiará realmente del estudio de las políticas públicas en la última década del siglo XX. En España se destaca en el año 1992 la publicación de la traducción al castellano del libro de los franceses Mény y Thoenig, *Politiques publiques* (1989), y en México hay que subrayar los importantes trabajos de divulgación de Aguilar Villanueva (1992). En Colombia, Salazar Vargas (1992) puede declarar que el estudio de las políticas públicas constituye una “nueva perspectiva de análisis”, “¡casi treinta años después de su inicio en Estados Unidos!” (Roth, 2003, p. 12).

En este contexto, en el que los nuevos gobiernos recibían un gasto público inflado, sostenido con un endeudamiento progresivo que entregaba un déficit fiscal inmanejable, los países desarrollados y la banca multilateral se preocuparon por el retorno de su capital y los intereses de usura pactados, aún más frente a las reiteradas declaratorias de moratoria de la deuda externa de parte de muchos países de la región. Fue así como organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzaron a construir modelos de desempeño económico para cada país, realizando ajustes a la estructura del Estado y al modelo de desarrollo económico en cada uno de ellos.

Las determinantes del ajuste estructural serían: la reducción del déficit fiscal vía reducción del gasto pú-

blico, la limitación significativa de la inversión social, la privatización del patrimonio estatal, la desregulación de la protección a la industria nacional, la adopción de normas que facilitaran la inversión extranjera segura –a través de la llamada “seguridad jurídica”–, y la apertura de mercado de forma unilateral. Con estos propósitos, la banca multilateral comenzó a difundir el *modelo de las políticas públicas* en los círculos gubernamentales y tecnocráticos de la administración. El planteamiento de Lasswell, de que las políticas deben tener un efecto global, ya que el mundo se interrelaciona, fue asumido al pie de la letra por estos organismos, que prácticamente comenzaron a dictar un modelo universal de políticas basado en sus premisas, por demás, neoliberales. Para la década de 1990, la posibilidad de que las políticas se construyeran como un ejercicio de soberanía se vuelve difusa, principalmente en el nivel nacional, más en países como Colombia que comprometen casi la mitad del presupuesto en pagos de deuda.

Mientras esto sucedía en América Latina, en el mundo ocurrían nuevos fenómenos políticos que le daban más confianza a la banca multilateral en las directrices impartidas a los gobiernos en la construcción de políticas. La *perestroika*, palabra con la que se conoció la serie de reformas que los países del bloque soviético y comunista de Europa oriental implementaron para adaptar sus regímenes al modelo capitalista, fue la más pronunciada en la geopolítica internacional durante el segundo lustro de 1980. Así, los años noventa empiezan en un marco de integraciones. La caída del Muro de Berlín simboliza el ingreso del bloque comunista europeo al modelo económico de mercado imperante en el mundo occidental durante más de una centuria. La caída de ese muro también inauguró el paso a un mundo unipolar, hegemónico. Consolidación de un modelo de desarrollo único, que en los Estados latinoamericanos ya hacía carrera con las políticas de saneamiento de la deuda y del gasto público por parte de la banca multilateral.

De esta forma, las políticas son realmente concertadas entre gobierno y banca, la macroeconomía se decide en un escenario que, insistimos, ni siquiera es nacional. El pequeño margen restante se concerta en la estructura del Estado. La participación social no cabe sino para la definición de programas de asistencia con unos recursos muy limitados. El modelo de desarrollo ya está dado, es incontrovertible, en

un mundo hegemónico la oposición del movimiento social al modelo imperante es considerada como un discurso trasnochado de un socialismo al que ya se le pasó la cuenta de cobro; lo importante ahora es que los gobiernos diseñen instrumentos racionales para la operación efectiva de un modelo global.

Este efecto se observa de forma significativa con el cambio en el patrón de reconversión industrial que trajo consigo una transformación en el esquema de relación entre Estado e individuo, en especial en las relaciones prestacionales. De ahí en adelante la relación Estado-ciudadano no supone a estos últimos como "pobres aptos para engrosar la masa productiva". El Estado empieza entonces a ofrecer servicios a grupos poblacionales vulnerables, siendo éste su criterio de focalización para la intervención, en vista de que los recursos de inversión social serían porcentualmente cada vez más escasos. Así, se inaugura en estos contextos latinoamericanos el modelo de políticas públicas para grupos poblacionales vulnerables, según el cual el gobierno no se relaciona directamente con la pobreza, ni con los desempleados que entregan las reformas económicas. Ahora, el Estado focaliza su acción hacia grupos históricamente apartados del aparato productivo, de ahí se pregonaba su condición de vulnerabilidad.

Es precisamente en este escenario en donde se evidencia de forma más significativa el cambio; de las tradicionales políticas sociales construidas por los gobiernos en décadas anteriores (con un enfoque asistencialista, centralizado y con escasa participación de la organización social) se pasa al modelo de políticas públicas poblacionales, que pretende generar un reconocimiento a los actores para que se hagan responsables de esas políticas, la corresponsabilidad ha sido más importante que la participación o el cumplimiento de reivindicaciones sociales.

El contexto colombiano

Aunque el contexto colombiano de incursión de las políticas públicas no difiere mucho del regional, en el país se presentaron hechos particulares que nos muestran una urdimbre propia para comprender lo que son y lo que deberían ser las políticas según nuestros pactos políticos y constitucionales. Estos pactos aparecen en la reconstrucción de la historia del país de las últimas tres décadas. Roth llama la atención sobre el hecho de que las particularidades del contexto colombiano no hayan sido consideradas por los autores nacionales en

sus estudios sobre políticas públicas, los cuales se han centrado en los contextos particulares de los problemas que abordan, y la literatura general sobre el tema simplemente ha expuesto los modelos externos sin detenerse en esta pregunta.

La literatura científica colombiana, enfocada al estudio de las políticas públicas es todavía más reducida. Aparte de los textos ya mencionados, se destaca el análisis de Moncayo (1990) –pionero en Colombia del tema– sobre políticas urbanas desde una perspectiva neomarxista y el libro de Wiesner (1997), el cual propone un breve análisis crítico de algunas políticas públicas colombianas para promover y defender una perspectiva neoinstitucionalista en su vertiente económica, actualmente en boga. Más recientemente, se publicaron interesantes trabajos como los de Pedro Medellín (1998) y Alejo Vargas Velásquez (1999); sin embargo, son trabajos que resultan de esfuerzos individuales. Todavía no existen comunidades académicas en el área para permitir la realización de trabajos de investigación profundos sobre políticas públicas en Colombia (Roth, 2003, p. 13). CITA

Si bien en las décadas de 1960 a 1980 no se presentaron dictaduras militares en el país, el Frente Nacional² no fue precisamente un modelo democrático de gobierno. La alternancia en el poder de los partidos tradicionales generó la exclusión de amplios sectores sociales y políticos, y con ello la aparición de grupos armados, ahora con un nuevo matiz de izquierda y ligados a procesos intelectuales y de organización popular ya no necesariamente partidista. En esta época el gobierno nacional ya empezaba a comprometer sus políticas con modelos impuestos por gobiernos extranjeros, y fue así como Alberto Lleras Camargo suscribió con el gobierno de Kennedy la Alianza para el Progreso. Para ese entonces Colombia era un país que, debido a procesos de desplazamiento forzado por la violencia y de industrialización, expulsó a sus ciudadanos del campo, experimentando un acelerado proceso de urbanización, todo lo cual suscitó la generación de cordones de miseria en todas las ciudades del país, y un proyecto de desarrollo en donde las formas tradicionales de vivir en el campo no eran posibles. Para los organismos internacionales estas prácticas eran un rezago feudal que condenaba las sociedades a la miseria y el atraso, así lo planteaba Naciones Unidas al comienzo de la década de 1950:

² Después de la dictadura militar entre 1953 y 1957, los partidos tradicionales en Colombia, liberal y conservador, celebraron un pacto por medio del cual se alternarían en el poder cada cuatro años, con el fin de retornar a un gobierno civil sin las amenazas de la violencia partidista que padeció la nación durante esta década y la inmediatamente anterior.

El mundo es muy diferente ahora. Pues el hombre tiene en sus manos mortales el poder de abolir todas las formas de pobreza humana y todas las formas de vida humana (...) A aquellos pueblos en las chozas y en las aldeas de la mitad del planeta que luchan por romper las trabas de la miseria masiva (...) les ofrecemos una promesa especial –convertir nuestras buenas palabras en buenas acciones– en una nueva alianza para el progreso, para ayudar a los hombres libres y a los gobiernos libres a despojarse de las cadenas de la pobreza.³

Los años siguientes estuvieron marcados por políticas que estimulaban el desarrollo de la industria nacional, aunque ésta nunca lograría el estado deseado por las élites y los gobiernos nacionales. A diferencia de otros países latinoamericanos que soportaron fenómenos económicos que desestabilizaron ostensiblemente los gobiernos, como la hiperinflación, los efectos de moratoria de la deuda, la superdevaluación, entre otros; la macroeconomía colombiana permaneció relativamente estable durante las décadas de 1970 y 1980. Esto no se debió al crecimiento del aparato productivo ni a la especulación financiera, de hecho, gracias a esta última el gobierno tuvo que comprar la mayoría de los bancos privados a mediados de la década de 1980. Esta aparente estabilidad se debía a un ingreso constante de divisas. En los años setenta, producto de la bonanza marimbera, y en los años ochenta fueron las bonanzas cafeteras y cocaleras las que garantizaron una supuesta estabilidad de la economía y la moneda que no eran más que supuestas. De hecho, los recursos de estas bonanzas no hacían parte de la agenda pública, y han estado siempre a la sombra de las cifras oficiales.

A pesar de haber contado con una condición privilegiada respecto a otros países de la región, Colombia ha firmado todos los convenios de desempeño, de ajuste y de condicionamiento del crédito con la banca multilateral, la creencia de “ser buena paga” como garantía para la obtención de nuevos créditos no le ha reportado la reliquidación de ningún crédito al país y, por el contrario, lo ha sometido a políticas más restrictivas, más exigentes, que implican compromisos unilaterales. De hecho, antes de que Colombia construyera su nueva Constitución Política ya tenía comprometido su modelo de desarrollo a los compromisos de la deuda externa.

A finales de 1980, la situación nacional en el campo de lo político no era menos compleja. De un lado, el Estado colombiano se encontraba ante el reto de realizar reformas trascendentales que potenciaran la descentralización y la participación ciudadana. El Frente Nacional tuvo presencia en la vida del país hasta 1974; y durante el siguiente decenio se evidenció la crisis de legitimidad política de los partidos, debido a la permanencia de instituciones centralistas y antidemocráticas en contextos en los que diversos sectores reclamaban modernización y participación política. Fue así como empezaron las primeras reformas a la administración pública, dentro de las cuales se destacan principalmente la aprobación de la elección popular de alcaldes en 1988, y la creación de la Carrera Administrativa para funcionarios públicos, dos reformas novedosas en un país que hasta el momento había visto que hasta el último funcionario del Estado era del partido del presidente de turno.

De otro lado, en el campo sociopolítico, el principal clamor del país en el momento también era el de lograr la paz. La Colombia rural se desangraba, como aún lo hace, en un conflicto armado entre los gobiernos de los partidos tradicionales, y una multiplicidad de grupos armados de izquierda o nacionalistas como el caso del M-19. Por su parte, la Colombia urbana veía cómo el terror de la guerra entre los poderosos carteles del narcotráfico y los gobiernos nacional y estadounidense cobraban la vida de inocentes en las calles de las principales ciudades del país. Este fenómeno alimentó la conformación de bandas juveniles y otro tipo de organizaciones dedicadas a cualquier actividad criminal que desestabilizaron la moral ciudadana. En el medio de ambos conflictos, cientos de miles de líderes sociales y comunitarios han perecido a manos de diversos actores legales e ilegales.

Este escenario crítico exigía un compromiso de los diferentes actores políticos y sociales del país. El escenario de desmovilizaciones de grupos alzados en armas de izquierda creó la confianza en la posibilidad de generar un nuevo pacto nacional. El movimiento juvenil de la “Séptima papeleta”, que impulsó el grito popular de una nueva Constitución Política, mostraba un ambiente propicio para la transformación de las relaciones de poder, que hacía pensar que un escenario incluyente, plural, participativo y equitativo era posible.

Infortunadamente, estas promesas quedaron incumplidas desde que la Asamblea Nacional Cons-

³ Palabras del presidente Kennedy en el Discurso Inaugural, enero 20 de 1961. Citado por Escobar (1999, p. 62).

tituyente no resolvió la tensión entre un Estado social de derecho y la modernización del Estado en un marco neoliberal, entre la consagración de derechos y la adopción de modelos de desarrollo, económicos y de Estado, que hacen imposible la plena ciudadanía y el pleno ejercicio de la integralidad de esos derechos. Muestra de ello es que el Constituyente haya consagrado como derechos fundamentales sólo los civiles y políticos, aquellos que representan poco gasto al Estado, sólo su aparato jurisdiccional y policivo, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales quedaron plasmados como de segunda generación, susceptibles de ser atendidos mediante políticas programáticas, no como derechos de efectividad inmediata. Afortunadamente la Corte Constitucional adoptó la tesis de la “conexidad” de un derecho social con el derecho fundamental individual para tutelar prontamente derechos como la salud, la educación, ambientales, entre otros. Aunque esto sólo sucede en casos particulares porque el imperativo del ejercicio universal de los DESC aún no obliga los planes y programas de gobierno que privilegian derechos como la libre acumulación y la libertad de empresa.

Las tensiones entre derechos y desarrollo en la Constitución de 1991

Entre las sinergias de un modelo de acumulación del capital, de apertura de mercado y de reivindicaciones de derechos, aparece la construcción de políticas públicas, entregando fuerza a la gestión social y comunitaria como fundamento del desarrollo de individuos y colectivos, posicionándose por encima de la acción política, haciendo énfasis en los espacios formales y no en la vías de hecho, ya que se confía en una propuesta que parecía ser incluyente, con reconocimiento de la participación y las relaciones horizontales entre Estado, organizaciones y comunidad.

Sin embargo, la organización social creyó en estas promesas y poco a poco fue mermando sus acciones políticas de hecho. En consecuencia, las estrategias de acción ciudadana se comenzaron a fundamentar principalmente en los valores, principios y mecanismos consagrados en la Constitución de 1991.

El ciudadano es formado por el Estado y la organización social para que haga viva la Constitución Política, a fin de que se sienta un sujeto de derechos, conocedor de los derechos y deberes que en un primer momento lo hacen un ciudadano político y, en

un segundo momento, un ciudadano igualitario y digno, para terminar con un ciudadano que piensa en lo colectivo y en el desarrollo como estrategia sustentable y sostenible. La carta de derechos es el principal elemento en los contextos de formación política y de intervención con las comunidades a partir de la Constitución de 1991, los primeros 86 artículos hacen posible pensar en el sujeto de derechos, que es consciente de la necesidad de ejercerlos en una perspectiva integral. Esa postura también tiene un correlato de responsabilidades, los deberes que se encarnan principalmente en el individuo solidario, que respeta la vida y la libertad del otro, y que debe comprometerse con la gestión de su propio desarrollo y el de su comunidad.

Las otras dos terceras partes de la Constitución, que hablan del modelo de Estado, la estructura política, el modelo económico y de desarrollo, vehículos para el logro de los principios que dignifican al hombre, no son abordadas con suficiencia dentro de los procesos de formación política y de construcción de políticas y planes de desarrollo con la organización social. Algunos procesos advierten sobre las contradicciones que trae la Carta, en tanto que deja problemas históricos intocados como la tenencia de la tierra, la exclusión de las zonas de frontera, el patrimonio de los recursos naturales, la concentración del ingreso, y hace presente tensiones que obstaculizan la igualdad y el desarrollo humano de comunidades excluidas de los proyectos de desarrollo económico.

No obstante, el discurso implícito de poder que albergan estas normas no ha sido lo suficientemente analizado; más allá de los derechos, los programas sociales del gobierno se detienen en los mecanismos de participación, la descentralización, la coadministración y otras herramientas de la co-gestión que apoyan el modelo de planeación para el desarrollo imperante.

Así, participación y gestión cruzan la esfera de la ciudadanía constitucional. Una vez se transmiten los valores que soportan el modelo cívico la estrategia para hacerlos efectivos es la participación en la gestión del desarrollo, ese es el ámbito de incidencia. La participación directa del modelo constitucional no permitió que los procesos sociales de base tuvieran cierto nivel de incidencia en las decisiones, reduciéndose todo al ámbito de consulta.

Con la nueva Carta Magna colombiana aparece una especie de borrón y cuenta nueva, algo así como

olvidar las negaciones, ausencias y exclusiones del pasado –en materia de construcción de la noción de la ciudadanía y de sus implicaciones sociales, políticas y culturales–, para instalar un proyecto de modernidad democrática, en resumen, con nueva constitución se estrenaba ciudadanía. *De esta manera se inaugura implícitamente el pacto de cercar la relación Estado, ciudadano y organización social en el terreno de lo jurídico.*

La Constitución se convirtió en la panacea para resolver los grandes problemas que aquejaban al país; violencia, corrupción, impunidad, desempleo, déficit educativo, pobreza, violación de derechos humanos, entre otros demonios, tuvieron un aparente conjuro en su contra en ese recetario mágico de valores democráticos. La Carta es buena y ahí están recogidas las líneas más generales que resumen las aspiraciones del ciudadano dentro del proyecto político nacional, un proyecto que parece unívoco, lleno de virtudes y positivo para todos. En suma, la puerta de acceso a la ciudadanía es la Constitución de 1991, y sus mecanismos de participación ciudadana, y desde ahí se estructura la nueva agenda de los movimientos sociales.

En este contexto, además, la Ley Fundamental se reconoce como válida, no se cuestiona, no se pregunta por los factores reales de poder que estuvieron presentes en su construcción, por los poderes que potencian u obstaculizan su desarrollo, o por el carácter ambiguo de su filosofía y la pugna entre disposiciones del mismo texto. La Constitución, en resumidas cuentas, es el manual de formación del ciudadano, de él se extraen las virtudes, habilidades, moralidades cívicas para que el individuo aprenda a ser ciudadano y esté preparado para convivir en sociedad. Ese puritanismo constitucional es la razón por la que se inician los procesos ciudadanos desde un escenario prominentemente positivizado, en clave de transmisión de derechos y deberes se reconoce la validez y legitimidad de la norma.

Al mismo tiempo, y a pesar del privilegio de los derechos y la participación o la preponderancia del escenario jurídico, no se contemplan acciones decididas para multiplicar los mecanismos de exigibilidad de esos derechos: la tutela, el derecho de petición, la acción popular, entre otras, no hacen parte del equipaje básico con que se dota al ciudadano para el ejercicio de su condición.

Esta afirmación encuentra mayor sustento cuando se observan los cambios de estrategia que comenza-

ron a experimentar los movimientos sociales a partir de la nueva Constitución. Uno de los más notables tiene lugar en el campo formativo. Con la instauración de los regímenes democráticos en Latinoamérica se partía del supuesto de que implícitamente se establecía una democracia pura y con ello se renunció paulatinamente al modelo de educación popular.

En Colombia, el cambio se produce al reconocer la Constitución como la conquista que instala un escenario democrático para el ejercicio de los derechos ciudadanos y, de esta manera, se renunció al paradigma de la emancipación del sujeto mediante la educación liberadora. Se instala así un nuevo modelo de formación ciudadana, concentrado ya en el empoderamiento habermasiano (Habermas, 1992), que refuerza las tesis liberales al no renunciar a las sinergias Estado-ciudadano en un escenario modelado por los poderes preestablecidos. La formación ciudadana se basó estrictamente en los valores constitucionales y la complementaria en los asuntos de gestión para el desarrollo. Derechos, saberes, deberes, son los temas más trabajados en los talleres formativos, pero casi nunca se reflexiona con los destinatarios sobre el discurso implícito de poder que poseen las normas de raigambre constitucional, entonces lo político queda relegado y el énfasis se coloca en una pedagogía de los derechos humanos y su correlato de responsabilidad ciudadana.

Una fuerte corriente de educadores empezaron a cuestionar parte del modelo de Educación Popular (EP) construido en América Latina. Pensadores sobre el modelo político-pedagógico prevaleciente en la EP, incluso articulados al Consejo de Educación de Adultos de América Latina (Ceaal) comenzaron a otorgar una especial relevancia a contenidos asociados con la democracia, los derechos humanos, la construcción de cultura política y nuevas prácticas ciudadanas desde los movimientos sociales. La principal crítica a la EP se basó en la forma en que la politización había afectado de cierta manera la preocupación por el aprendizaje efectivo y un distanciamiento entre utopías de educadores y pragmatismo de educandos. Así se plantea la necesidad de un tránsito, una forma más depurada que resolviera la crisis política del modelo, en un marco unipolar, la crisis de marco pedagógico que identificaba la realidad como un componente externo a los individuos y la crisis de la imagen del sujeto popular (Osorio y Castillo, 1997, pp. 69-81).

En este contexto, al comienzo de la década de los noventa emergieron las políticas públicas en Colombia. Se reclamaba entonces un modelo de desarrollo equitativo, respetuoso de la diversidad, la pluralidad social y cultural, la participación directa de todos los actores sociales en la construcción de un nuevo pacto

democrático, que fuera incluyente en el ejercicio de lo público, que acercara el Estado a sus ciudadanos, a favor del cumplimiento de las reivindicaciones históricas de los movimientos sociales. En resumen, un contexto en el que se reclamaba: la participación directa de todos los ciudadanos en la construcción de lo público y en el beneficio de sus dividendos, que reconocieran estos elementos y se plantearan nuevos pactos para alcanzar una paz nacional y sostenible. En este contexto es en el cual aparece la Constitución Política y, a la par, la implementación del modelo de políticas públicas, como la estrategia para que progresivamente estos elementos fueran posibles.

Hoy, desde esta perspectiva, y ante semejantes promesas incumplidas, la organización social del país no puede entender las políticas públicas como las han entendido los tecnócratas del gobierno, que, basándose en los enfoques positivos conductuales de los modelos incrementales y racionalistas norteamericanos, han esperado generar desarrollo.

Si el propósito esperado es la consolidación de un ejercicio democrático real, por lo menos en los términos prometidos por la Constitución de 1991, la organización social tiene todo el derecho de buscar su lugar en la construcción de políticas públicas en un escenario de poder más equilibrado y muy diferente al de la consulta, el cual es el lugar que se le concede en el modelo actual. Ahora bien, comprender la implementación del modelo de políticas públicas dentro de las promesas del marco constitucional, implica para la organización social considerar al menos los siguientes elementos constitucionales que inciden directamente en la concepción y el análisis de las políticas públicas en la actualidad colombiana:

El constitucionalismo. La Constitución Política es la norma de normas, así reza en su artículo cuarto. De esta forma, las políticas deben estar supeditadas a sus mandatos. Independiente de la discusión sobre la estructura de Estado, el modelo de desarrollo y la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana, existe un consenso entre Estado y sociedad civil sobre los principios y derechos contenidos en la primera parte de la Carta; aunque en muchos casos sea retórica para el primero, éste es un escenario jurídico conquistado que debe llevarse al campo de la materialización efectiva.

La participación directa. El cambio de paradigma constitucional en materia de participación polí-

tica consistió en la estipulación de mecanismos que permitieran una mayor participación ciudadana en la construcción de lo público, restándole omnipotencia al modelo de la participación representativa. A pesar de que la reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana ha sido contraria a esta aspiración, la organización social no puede renunciar a esta lucha, ya que en ella se juega su incidencia en los asuntos públicos y en las decisiones que concretamente la afectan. El sentido de lo público, en las políticas públicas, debe concentrarse en la participación efectiva e igualitaria de la organización social en la agenda concertada con la administración.

Ciudadanía diferenciada. Los principios de pluralidad y diversidad señalan un punto de quiebre, el cual se sitúa en el rompimiento del modelo hegemónico de la Constitución de 1886, que atacaba abiertamente las diferencias étnicas, culturales y regionales de la nación. La Constitución de 1991 promete reconocer estas diferencias y las exclusiones a las que se han visto sometidas y, de esta forma, estipula una serie de derechos particulares para ciertos grupos poblacionales, que a su vez se puede interpretar como el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada. Es el caso de los indígenas que sólo reciben reconocimiento de su ciudadanía con esta última Constitución, tema que será ampliado en el siguiente título.

Descentralización y autonomía territorial. Si bien en esta materia la Constitución de 1991 fue tímida, refrendando el presidencialismo y la concentración de las decisiones políticas en Bogotá, administrativamente sí generó cambios. No sólo en ella se estipula la autonomía administrativa para entidades territoriales, sino también para entidades descentralizadas, cabildos indígenas y territorios ancestrales de comunidades negras. En este marco, las políticas no pueden ser diseñadas y ejecutadas desde un escritorio del gobierno central, por el contrario, deben ser diseñadas de manera concertada con cada nivel o sector, en un escenario que debe permitir y garantizar la participación social frente a la autoridad más cercana o, en otras palabras, frente a las autoridades que pueden ejercer competencias que afecten directamente su territorio, su grupo poblacional o su sector de interés.

De todo lo dicho podría extraerse una conclusión a priori de las políticas públicas, como una construcción hecha a partir de un modelo previamente diseñado, en un contexto extranjero y con unos enfoques

con pretensiones ocultas. O, en el mejor de los casos, por lo menos en el contexto nacional, como un conjunto de promesas incumplidas. Ante esta situación, la organización social no puede permanecer inerte —y ése es el sentido de pasar estas tesis por el cedazo de un modelo de formulación de políticas que desde el Estado ha mostrado sus inconsistencias—, y respondiendo generando sus propias estrategias de construcción, que más que un ejercicio de gestión se convierte en un ejercicio de materialización de la plataforma reivindicativa en la agenda pública.

La construcción de las políticas públicas en el contexto del nuevo pacto político nacional, y el modelo de Estado asumido por éste, traza “un deber ser” normativo en el que la participación directa en la construcción de lo público se convierte en el adalid para los consensos y los acuerdos que marcan el desarrollo y el control social. Así, la participación directa no es una quimera, es una misión del Estado Social de Derecho que se define como democrático y descentralizado. Bajo este supuesto, además, burócratas, tecnócratas y movimientos sociales acordaron tácitamente que el escenario propicio para desarrollar tal cometido era el de las políticas públicas. ¿Por qué? Porque a pesar de que la Constitución Política instala un régimen descentralizado, en que el representante del Estado está más cerca de las comunidades, las decisiones se siguen tomando desde un escenario de democracia representativa, sea en cuerpos colegiados decisorios o consultivos, o en dignatarios administrativos; la decisión no es tomada por la organización social.

De esta forma, en el escenario de las políticas públicas no ha habido una incidencia de los actores destinatarios de las mismas, mostrando así el poco efecto de la participación directa de la sociedad y, por el contrario, se ha aprovechado esta coyuntura para instalar el relato de la corresponsabilidad y la autogestión del desarrollo, elementos que a la postre han contribuido a la despolitización y la fragmentación del movimiento social en la pugna por los escasos recursos.

Este conflicto queda evidenciado en la tensión entre organizaciones sociales conformadas por base social y ONG constituidas por profesionales e intelectuales de clase media comprometidos en los procesos: las primeras tienen más limitaciones para acceder a la oferta de gestión de la cooperación internacional y de la contratación estatal debido a las fricciones que esta situación genera, y las ONG se han dedicado princi-

palmente a labores de incidencia y de trabajo con grupos focales, muy débiles en su estructura organizativa, mientras las organizaciones fuertes hacen su trabajo político aparte. Esta estrategia ha debilitado la capacidad de generar procesos de movilización sociopolítica, alianzas para agendas políticas más contundentes, y una coordinación de recursos apropiada para lograr impactos considerables de los movimientos sociales en la construcción de la legislación y las políticas administrativas.

Aunque el principal elemento de despolitización del movimiento social ha sido el cambio de objeto de la acción colectiva para que incida en lo público, en la gestión y la consulta social en la construcción de políticas, la violencia y el exterminio sistemático de líderes e intelectuales de movimientos, organizaciones sociales y partidos de oposición ha sido el principal factor de debilitamiento de la base social y sus sistemas de red y asociación inmediatos. Esto ha implicado un relevo en los cuadros dirigentes que no están preparados para el activismo político y tampoco se encuentran capacitados en los instrumentos de gestión que básicamente se resumen en la planeación y elaboración de proyectos, herramientas que sí poseen los profesionales de las ONG.

En este contexto, las organizaciones de profesionales, las de segundo nivel —corporaciones y asociaciones de grupos de base—, y de tercer nivel —confederaciones y agremiaciones de asociaciones—, se han fortalecido en la última década mucho más que las organizaciones de base, populares y comunitarias, situación que se refleja en la formación del recurso humano, la capacidad de acceder a recursos económicos, la construcción de plataformas reivindicativas, las posibilidades de realizar diagnósticos técnicos y de construir herramientas de planeación. Seguro que muchos dirán que ésta es una comparación sin sentido, ya que la organización de segundo nivel y las ONG están a disposición del fortalecimiento organizativo y de la cualificación de los instrumentos de la acción colectiva de los movimientos sociales. Pero mientras el escenario de gestión sea el privilegiado, la acción política sea comentada en muchos sectores con añoranza, y las condiciones socioeconómicas de comunidades en la ciudad y el campo sigan iguales, tenemos que decir que precisamente esta afirmación devela la despolitización paulatina del movimiento social a favor de los supuestos positivos y racionales del modelo de

políticas públicas imperante en el mundo industrializado, y difundido por sus universidades y los organismos multilaterales. Tradicionalmente la organización social de base ha sido débil como interlocutor de políticas públicas, razón por la que ha primado el criterio del ente técnico, o del decidor político, por encima de una plataforma reivindicativa de las organizaciones, que en la mayoría de los casos no está construida, y por ello le toca conformarse con una tímida participación vía consulta o encuesta. En otros casos, el tejido organizado de base se encuentra vulnerable o cooptado por prácticas clientelistas y corruptas de los partidos políticos, lo que hace más cuestionable la autonomía que pueda tener la organización social en la actualidad para actuar como interlocutora de una política.

PARTE II

Análisis crítico de las políticas para pueblos indígenas en Colombia. Propuestas de construcción y seguimiento de políticas desde la organización social

Las políticas para pueblos indígenas en Colombia

La evolución de las políticas para los indígenas del país ha tenido un desarrollo muy particular, muy diferente al de otros sectores, grupos poblacionales o movimientos sociales. Son varias las especificidades que obligan a salirse del molde convencional con que se han analizado las políticas frente a otros movimientos sociales que también han logrado que el Estado vuelva sus ojos hacia ellos, en diferentes latitudes. Los indígenas en Colombia fueron la última población en obtener una ciudadanía plena; si hablamos de reconocimiento jurídico, su ciudadanía diferenciada sólo fue objeto de tal reconocimiento en la Constitución de 1991. Contrario a esto, los indígenas son los que mantienen reivindicaciones más históricas que cualquier otro grupo, con posturas que se fundaron en el periodo de la Colonia; aun acuden a documentos públicos de esa época para reclamar derechos. Siempre han reclamado autodeterminación como pueblos para decidir sobre sus propios asuntos, y autonomía para el ejercicio de un gobierno propio y autónomo, respetado por el Estado nacional.

Para la organización nacional indígena, las nociones de un Estado social de derecho asumido por la Constitución de 1991 como democrático, participativo, descentralizado, pluralista y comprometido con la dignidad humana⁴ no son suficientes para reclamar la construcción de un modelo particular de políticas, basado en nociones diferentes a las del desarrollo predominante. El movimiento indígena actual soporta jurídicamente sus luchas por la elección libre de sus formas de ser, sentir y estar en los territorios ancestrales desde el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.⁵ Este principio obliga al Estado a generar las condiciones suficientes para que los pueblos indígenas pervivan como unidad

⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 1.

⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 7.

cultural, social y política en un territorio autónomo, permitiendo la adopción de sus propias instituciones.

De esta forma, el contexto general en el que emergen las políticas públicas en Colombia, por más que coincida cronológicamente con el reconocimiento de derechos étnicos y culturales, no es suficiente para describir el contexto particular de reivindicaciones y luchas libradas por el movimiento indígena a nivel mundial. Por eso, normas como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1989, y las normas especiales contenidas en la nueva Constitución Política no fueron reconocimientos fortuitos, se debieron a épocas de lucha que se empiezan a materializar en un nuevo marco jurídico de reconocimiento de las reivindicaciones históricas de los pueblos ancestrales, que sólo encuentran su desarrollo a finales del siglo XX. Las plataformas organizativas de los pueblos indígenas y las políticas gubernamentales se han construido desde el inicio de la república, han estado en un campo político de relaciones de poder, conflictivo, de resistencia de los pueblos y de reducción o integración a la sociedad mayoritaria por parte del Estado.

Y es que desde 1820 se escribe la historia de las políticas, desde cuando el Libertador expidió el Decreto del 20 de mayo por medio del cual ordenó "la devolución a los naturales de todas las tierras que formaban los resguardos" (Roldán, 1990, pp. 11-13), y desde entonces se ha venido construyendo una maraña jurídica de otorgamiento de derechos territoriales y autonómicos que se quedan en el papel o rápidamente son atacados por nuevas normas que tienen como propósito la división y partición de los resguardos.

Eso se debe a que la historia republicana del país heredó prácticamente el mismo sistema colonial de exterminio, despojo y marginación de las comunidades indígenas. La ciudadanía les era negada, para eso la Corona creó instituciones a fin de apartar a los indígenas sobrevivientes del exterminio de la sociedad virreinal. La ciudadanía para los indígenas fue negada hasta 1991, ya fuera bajo la autoridad de la corona o de los gobiernos liberales y conservadores que se alternaron en el poder durante casi doscientos años. Realmente, la reconfiguración del poder y del Estado no tocó el estatus político y ciudadano de los indígenas, considerados salvajes e incivilizados, y hasta 1991 considerados incapaces por la legislación nacional, categoría que permitía al Estado desconocer derechos y determinar el proyecto de inserción social

para estas comunidades⁶ por intermedio de la educación religiosa, que para muchas comunidades fue tan nociva como el exterminio colonial.

No sucedió lo mismo con el estatus de la posesión del territorio, que fue cambiante durante diferentes épocas de la historia nacional. Durante los siglos XVII y XVIII la Corona española creó una serie de instituciones sobre los pueblos que iba sometiendo, instituciones que se implementaban según los acuerdos logrados con cada uno de ellos, y que en todo caso definían una forma de posesión y explotación económica en los territorios, fue así como aparecieron en todas las colonias americanas figuras como la mita, la encomienda, el ejido, el resguardo; estas dos últimas pasaron a hacer parte de la legislación republicana. La tensión siempre ha sido el carácter colectivo de los territorios y los derechos que se derivan de esta consideración según los proyectos de nación. Por tal razón, para los radicales liberales de 1863 a 1885, defensores acérrimos de las libertades individuales y de la propiedad privada, las formas de tenencia y usufructo colectivo eran inconcebibles, por eso abolieron el resguardo y el ejido comunitario.

Luego, la Regeneración conservadora, repudiando todos los desarrollos políticos e institucionales de los gobiernos antecesores, retornó a las figuras tradicionales de un proyecto de expansión territorial y aquellas contrarias al espíritu liberal, volviendo a reconocer los resguardos mediante la Ley 89 de 1890. Entre uno y otro cambio los indígenas fueron perdiendo el poco territorio que les había adjudicado la Corona, más cuando la Constitución de 1886 promovió un proyecto homogéneo de nación, confesional, basado en la colonización de los denominados territorios nacionales o baldíos de la nación, que en su paso se juntó con el de la ampliación de la frontera agrícola y la infraestructura productiva del país.

Durante la primera mitad del siglo XX la producción legislativa y acción administrativa estuvo concentrada en la división de los resguardos, el des-

⁶ El artículo primero de la Ley 89 de 1890 dispone: "La Legislación General de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de Misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la autoridad eclesiástica, determinará la manera como esas incipientes sociedades deben ser gobernadas". A pesar de que la nueva Constitución Política se firmó el 4 de julio de 1991, sólo hasta 1996 la Corte Constitucional, mediante sentencia C-139 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz, declaró inexecutable este artículo de la Ley 89 que aún es vigente.

conocimiento completo de los territorios indígenas que nunca habían tenido título de resguardo, adjudicándolos a colonizadores como terrenos baldíos de la nación; y la disolución de poblaciones indígenas para facilitar proyectos de infraestructura vial o la fundación de municipios. Fue un periodo en donde la política del Estado sólo se preocupó del asunto territorial, el indígena como sujeto de derechos no le importó a los gobiernos de entonces, que tampoco se veían en la obligación de construir políticas para este grupo poblacional escudados en las delegaciones administrativas a la Iglesia, a través del concordato, y en el proyecto contemplado en las leyes nacionales de “reducción de salvajes a la vida civilizada”.

Se inspiró en todo momento la acción legislativa del Estado, entre 1810 y 1958, en dos principios que, pese a la resistencia de los indígenas y a los reiterados fracasos de la política indigenista, se mantuvieron inmutables. Uno, el de que la propiedad colectiva de la tierra en cabeza de una comunidad constituía un simple rezago feudal y que, por lo tanto, no sólo era opuesta al desarrollo de la economía de mercado y al progreso regional en general, sino opuesta al mejoramiento de la condición de los mismos indígenas que ocupaban las tierras comunales. Otro, el de que las formas de organización social, económica, religiosa, y sus expresiones culturales propias de todo orden, constituían manifestaciones poco menos que de salvajismo. Estos criterios se encuentran diáfananamente fijados en las exposiciones de motivos de las leyes, en los considerandos de los decretos y las resoluciones y en el texto mismo de las normas. La disolución de las formas comunitarias de tenencia de la tierra y la conversión de los indígenas a nuestros patrones de pensamiento religioso, económico y político, fueron consideradas como tareas de alto interés nacional, necesarias y de perentorio cumplimiento (Roldán, 1983, pp. 19-20).

Sólo hasta el primer gobierno del Frente Nacional se genera un ligero viraje en la concepción de políticas para pueblos indígenas. El contexto de esa época planteaba un cambio en el enfoque de reducir a los indígenas a la sociedad nacional por el de fomentar su desarrollo económico, según las formas organizativas y de tenencia de la tierra de cada pueblo. Fruto de las conclusiones de la Convención de Pátzcuaro de 1940, de los desarrollos investigativos del Instituto Nacional de Etnología, creado pocos años después, el legislativo aprobó la Ley 81 de 1958, pasando de un enfoque reduccionista a uno de integración de los pueblos indígenas en la vida económica nacional, el gobierno empezó a construir institucionalidad pública en la materia.

Pero sólo fue hasta el año de 1980 que se produjo un cambio verdaderamente significativo en las políticas administrativas para pueblos indígenas. Si bien es el periodo en el que menos se toca la legislación étnica,

durante esta década se producen las mayores concesiones gubernamentales para el movimiento indígena. La construcción de documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes),⁷ la extensión del territorio titulado en resguardos, el reconocimiento de las autoridades indígenas como autoridades legítimas de la nación, el fortalecimiento de la institucionalidad oficial encargada del tema, el impulso a la etnoeducación y la salud, son algunos de los resultados que dan cuenta de una nueva forma de relacionamiento con el Estado, y de la capacidad de la resistencia indígena para ver el reconocimiento progresivo de sus derechos y, finalmente, su elevación a principios esenciales de la nación en la Constitución Política de 1991.

Pero la positivización constitucional no es suficiente para que un derecho se haga efectivo en su ejercicio. Precisamente, las políticas públicas han sido planteadas como el instrumento para que dicho derecho se pueda ejercer de manera efectiva. Como veremos en el título de Políticas públicas para pueblos indígenas en Colombia, a pesar de que el movimiento indígena cuenta con los instrumentos internacionales y constitucionales para la protección y el restablecimiento de sus derechos, las políticas legislativas y administrativas desarrolladas han sido restrictivas a sus intereses, incluso a los mandatos de normas superiores y principios jurídicamente constitutivos de la pluralidad y diversidad de la nación.

El efecto de esta tensión jurídica entre reivindicaciones sociales y culturales, convertidas en valores positivos superiores de un sistema normativo que se pretende universal, y políticas legales y administrativas que contrarían este espíritu ha ocasionado el surgimiento de otro campo de construcción y desarrollo de políticas públicas por vía jurisdiccional, particularmente en la constitucional. La Corte Constitucional, en su calidad de guarda de la constitucionalidad de las leyes de la república, actúa como un legislador negativo, evitando los excesos parlamentarios y presidenciales, y determinando el alcance y la ponderación entre derechos fundamentales en conflicto. Toda la jurisdicción⁸ constitucional, integrada por todos los jueces de

⁷ Este consejo es presidido por el presidente de la república, a él asisten los máximos funcionarios representantes de las carteras responsables de los temas social y económico. Es el encargado de definir la política gubernamental en estas materias.

⁸ En Colombia la jurisdicción constitucional es residual y subsidiaria. Además de la Corte Constitucional como máximo

la república, mediante la resolución de las acciones de tutela o derechos de amparo, opera como ordenador positivo de la acción pública, por lo menos en clave de derechos fundamentales y conexos, cuando ordena a la autoridad o entidad responsable actuar en consonancia con los mandatos constitucionales haciendo oportunamente efectivo el ejercicio del derecho a la persona que lo reclama.

Por esta vía, y más con la consideración de la Corte Constitucional al entender a las comunidades y pueblos indígenas como sujetos activos de una acción individual como la tutela, las organizaciones indígenas han logrado ganar importantes batallas jurídicas que han obligado a la administración a abstenerse o le han generado un deber de hacer. Este campo abre una perspectiva interesante de análisis, sitúa la implementación de políticas públicas en un campo ajeno al político y administrativo, y las lleva al de la reivindicación y la materialización administrativa, no por la voluntad gubernamental sino mediante la coerción dentro del mismo Estado. Lo novedoso del análisis se presenta en el campo de conflicto interestatal, no desde el modelo de comprensión de la burocracia o las organizaciones sino el de los poderes públicos o funciones del Estado a través de unos marcos político-jurídicos pero ya no políticos-administrativos, desde donde se ha situado la teoría convencional del análisis de políticas.

El otro elemento interesante en este nuevo campo de observación es la aparición de un nuevo actor, el jurisdiccional, que históricamente no se ha relacionado con las reivindicaciones de los movimientos sociales, asumiendo que su escenario, siendo netamente positivo, está descontaminado de los vaivenes políticos, cuando la historia ha demostrado que hace igual parte del aparato represivo que detenta el poder. De esta forma podemos decir que el acceso al aparato judicial desde 1991 les ha permitido a las comunidades indígenas el ejercicio efectivo de más derechos que los alcanzados en la concertación con el Estado, o los contemplados en políticas gubernamentales, o de la escasa incidencia electoral de sus partidos y sus representantes en los órganos del Estado. Por eso, un análisis de políticas para pueblos indígenas en Colombia, centrado en políticas legislativas o gubernamentales, estaría desfasado.

tribunal nacional de la misma, todos los jueces de la república, incluyendo las otras altas cortes, operan como jueces constitucionales cuando el ciudadano interpone una acción de tutela o derecho de amparo para la protección de derechos fundamentales.

Apartándonos de las definiciones actuales sobre políticas públicas, y retornando a la noción básica de que el análisis de políticas son las intenciones de las decisiones o los efectos de las mismas, realizaremos una caracterización de las políticas del Estado para pueblos indígenas desde la instauración de la República. De esta forma podremos analizar cuáles han sido los propósitos del Estado nacional respecto a los pueblos indígenas y los territorios ocupados o reclamados por éstos, desde las normas expedidas por los poderes legislativo y administrativo que han mantenido su sustrato básico, a pesar de las modificaciones realizadas de acuerdo con los intereses de cada periodo administrativo. En contraste, también analizaremos los nuevos postulados constitucionales y las contradicciones o coincidencias que éstos tienen con las políticas legislativas y administrativas para pueblos indígenas, develadas, particularmente, desde la jurisprudencia constitucional aparecida recientemente, y que ha contribuido a evidenciar las contradicciones del Estado entre sus principios y las prácticas de los dignatarios.

Políticas legislativas

Durante la primera década de la república, los gobiernos expidieron una serie de normas que se centraban en la devolución de tierras a los nativos (Decreto de mayo 20 de 1820), la exención de tributos y la partición de resguardos (Ley de 11 de octubre de 1821), sobre el auxilio a tribus que quisieran abandonar su vida errante (Ley de 30 de julio de 1824), y sobre protección y reconocimiento de las civilizaciones indígenas y su inserción en el proyecto nacional (Decretos del 18 de septiembre de 1824, del 29 de abril de 1826 y del 11 de julio de 1826) (Roldán, 1990). Durante las siguientes tres décadas la producción normativa siguió el mismo repertorio: reglamentó elementos puntuales sobre el territorio y el resguardo, concesiones especiales en materia tributaria, normas de protección y administración del territorio y la civilización cristiana de los pueblos indígena por parte de la Iglesia.

La política indigenista de los primeros cincuenta años de la república fue más o menos consistente en su proyecto reduccionista, o de adhesión de las comunidades indígenas a la sociedad nacional. La Iglesia, por medio de la evangelización, seguía siendo la principal responsable de esta labor. Varios decretos promovían la inserción de los indígenas mediante estímulos en tierras, herramientas y entable productivo,

algunos incluso ordenaban a la autoridad parroquial encargada o a los prefectos de provincia, la entrega de un primer vestuario, como muestra del recibimiento a la vida civilizada. A pesar de que la república utilizó muchas de las instituciones presentes en los códigos indílicos de la Corona para acabar con las sociedades indígenas del país, las normas de protección mostraban una política comprometida con un proyecto pacífico de adhesión antes que de exterminio; este era el sello particular de un modelo político liberal comprometido con el Estado de derecho que recién se empezaba a fundar, pero en realidad era un reconocimiento precario a algunos pueblos que participaron en la campaña libertadora. Las normas de protección eran para resguardar a las comunidades en un territorio, tal vez tenían la intención de disuadir el exterminio físico más no el cultural y social.⁹

A diferencia de la Colonia, en donde predominó una política que establecía resguardos para aislar de los blancos a los nativos pacíficos o sometidos, las leyes republicanas utilizaban el resguardo como un tránsito a la vida civilizada y a la plena inserción. Este enfoque acompañó a los diferentes gobiernos del siglo XIX, sin importar el partido. Para las décadas de 1860 y 1870 el enfoque reduccionista de la política indígena del Estado aun se mantenía, aunque tuvo un desarrollo particular durante el gobierno liberal radical (1863-1885). El general Tomás Cipriano de Mosquera, desde la ciudad de Rionegro, expide el Decreto de 30 de enero de 1863, concediendo terrenos a los indígenas de Pitayó y Jambaló, gracias a su aporte en la lucha revolucionaria y a su compromiso con el proyecto federativo en el Estado del Cauca. Con este reconocimiento parecía que el gobierno asumía una política de respeto a las reclamaciones del territorio colectivo de los pueblos indígenas, pero no fue así.

Cinco años después el gobierno federal de la Unión determinaba, mediante la Ley 40 del 5 de junio de 1868, una variación en la política indigenista republicana. Por medio de esta Ley se mantenía la misma política de reducción de las comunidades indígena a las prácticas de la sociedad nacional, pero excluía el resguardo y demás formas de tenencia colectiva de la propiedad, promoviendo la inserción a la comunidad nacional por medio de incentivos señalados en normas anteriores, y entregando hasta 25 hectáreas por

familia de indígenas errantes que se redujeran a la civilización. Consagraba además el establecimiento de milicias y otros tipos de guardia para la protección de colonos en las zonas de frontera con pueblos indígenas considerados salvajes y peligrosos, algo que también se incorporaba de viejas normas y que seguiría presente hasta los comienzos del siglo XX. El proyecto de colonización y la libertad de empresa fueron obsesiones del proyecto político del Estado federado que rigió entre 1863 y 1885.

Esto implicaba la anexión de territorios al proyecto económico nacional, territorios habitados mayoritariamente por poblaciones indígenas, para esto no sólo se recurría a misiones religiosas, también a empresas concesionarias de la extracción de recursos a las que se le permitía la colonización y civilización de los pueblos indígenas. Muestra de ello es la Ley del 1 de julio de 1870, "por medio de la cual se solicitó al Estado del Magdalena la cesión al Gobierno Federal de los territorios de la Sierra Nevada de Santa Marta y de La Guajira"¹⁰ para ser entregados en concesión a particulares. Supuestamente esta Ley respetaba el derecho de tenencia del territorio siempre que las comunidades fueran pacíficas, argumento muy recurrente en las políticas para permitir que al lado del colono sólo habiten indígenas que se dejen someter, incluso arrebatar la tierra, porque cualquier conato de defensa de la misma es considerado como hostilidad de un salvaje o, en otras palabras, aquellos indios que se resistieran al proceso de colonización de nacionales o extranjeros podían ser diezmados por medio de las armas. Durante esta época las normas atacaban las formas de propiedad colectiva, e impulsaron la colonización en detrimento de los territorios. No obstante, durante este periodo se produjeron normas que sentaron las bases de la política indigenista durante casi todo el siglo XX, tal como lo evidencia la Ley 45 de junio 4 de 1870. Pero la constante fue la inaplicación de las normas generales sobre pueblos indígenas para privilegiar la expedición de normas particulares que permitían las injusticias de la colonización y la imposición del desarrollo económico de la nación, como por ejemplo la Ley 11 del 27 de abril de 1874, por medio de la cual se promovía la colonización del Casanare y San Martín en los Llanos Orientales.

¹⁰ En la actualidad son los territorios indígenas más densamente poblados y las mayores extensiones de tierras resguardadas después de las amazónicas.

⁹ Ley del 23 de junio de 1843, Decreto del 29 de marzo de 1843.

La Ley 45 de junio 4 de 1870, "sobre reducción de indios salvajes", hoy derogada en todo su articulado por leyes posteriores, había definido tal "reducción" como un verdadero propósito nacional y, en procura de este objetivo, había fijado un plan de acciones apoyado en el doble procedimiento de la evangelización intensiva de la población indígena y la colonización acelerada de sus territorios. Se habilitaba al Poder Ejecutivo, para el cumplimiento de estos compromisos con toda clase de facultades en materia de concesiones de tierras, contratación con empresas colonizadoras y comunidades misioneras, movilización de guarniciones militares, etc. Previendo, además, la incapacidad de las administraciones estatales para realizar este trabajo, se autorizó al Poder Ejecutivo para solicitar de las legislaturas de los Estados la Cesión al Gobierno Nacional de los territorios ocupados por tribus indígenas y para aceptar dicha cesión sin necesidad de posterior aprobación del Congreso. La Ley 11, de abril 27 de 1874, pretende desarrollar en los Territorios de Casanare y San Martín, cedidos al Gobierno General, las políticas de la Ley 45 de 1870. Sin embargo, procede anotar cómo, apartándose del espíritu de esta última Ley, la del 74 consagra un acervo de principios diametralmente opuestos a la filosofía y los procedimientos usuales hasta entonces en las relaciones con las comunidades indígenas. Procede a señalar entre tales principios: necesidad de estudio de las sociedades indígenas como paso preliminar para tomar decisiones que pudieran afectarlas; reconocimiento del dominio territorial ancestral de tales comunidades, fundado en sus actividades económicas tradicionales; reconocimiento a las poblaciones o tribus indígenas de un notable grado de autonomía política, en relación con el gobierno central, como que se les reconocía la capacidad de celebrar tratados sobre asuntos de común interés; reconocimiento y respeto de su lengua materna y de sus propias formas de gobierno; adopción de procedimientos amigables y pacíficos para procurar su comprensión, aceptación y reconocimiento de la nacionalidad colombiana, etc. Ninguna Ley posterior ha derogado estos lineamientos de política indigenista y, al contrario, muchas de las disposiciones de las últimas década y convenios internacionales suscritos por Colombia han venido a fortalecer su vigencia y la responsabilidad del Estado en su cumplimiento (Roldán, 1990, p. 40).

En 1885, los conservadores derrotan por la vía de las armas a los liberales colocando fin al periodo conocido como Olimpo radical. El nuevo proyecto político denominado Regeneración, consiste en la reinstalación de los valores tradicionales republicanos soportados en un Estado de derecho, confesional, centralista y basado en un modelo latifundista expansivo. El desprecio por las reformas liberales permitió la implementación de instituciones antiguas abolidas por éstos, incluyendo las formas colectivas de tenencia de propiedad como el resguardo. Sin embargo, en la Constitución de 1886 no hay un solo artículo que reconozca la ciudadanía indígena, o que por lo menos le conceda los derechos otorgados al resto de los ciudadanos; la política

de considerar a los indígenas como sujetos inferiores, que debían ser reducidos hasta desaparecer o asumirse dentro de la sociedad mayoritaria continuó. En este contexto apareció la Ley 89 de 1890, que pretendiendo generar un estatuto de la política indigenista, recogió elementos de leyes preexistentes y los acomodó al nuevo proyecto hegemónico de nación consignado en la Carta Magna recién aprobada. Esta Ley mantuvo el esquema de definición del sujeto indígena.

Artículo 1. La legislación general de la República no regirá entre los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada por medio de Misiones. En consecuencia, el Gobierno, de acuerdo con la Autoridad eclesiástica, determinará la manera como esas incipientes sociedades deban ser gobernadas.

Artículo 2. Las comunidades indígenas reducidas ya a la vida civil tampoco se regirán por las leyes de la República en asuntos de resguardos. En tal virtud se gobernarán por las disposiciones consignadas a continuación.¹¹

Todos los ciudadanos son iguales ante la ley, pero no todos son ciudadanos y los indígenas no lo eran. La Ley 89 hablaba de dos tipos de sujetos indígenas: los salvajes, aquellos indígenas que se encontraban en su medio natural más puro, en donde sus instituciones sociales y políticas tradicionales se preservaban aún más, y para los cuales la autoridad era religiosa, según la misión que a cual le fuera asignada determinada jurisdicción. Y los indígenas que ya se encontraban dentro de la institución del resguardo, los cuales estaban en un proceso lento de reducción a la vida "civilizada", y cuya autoridad era el cabildo con la tutoría del Estado regional o local. Quienes no estuvieran dentro de estas categorías no eran considerados indígenas, y para ellos sólo cabía la marginación o la plena inserción en el campo o la ciudad; se era indígena mientras se mantuviera en un nicho familiar y comunitario, arraigado a un territorio, los otros se consideraban insertos en la sociedad mayoritaria.

Pero para los indígenas todo lo que contenía la ley no era negativo. La Ley 89 declaró nulos todos los títulos privados que se exhibieran sobre territorio que hubiere sido resguardado por la Corona o el Estado. Organizaba y atribuía funciones de autoridad pública a los cabildos, y organizaba los resguardos. No obstante, la implementación de la norma quedó amarrada al Concordato firmado con la Santa Sede, estas dos leyes juntas le entregaban más del 65% del territorio

¹¹ Sentencia C-139 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz, que declaró inexecutable los artículos 1 y 2 de la Ley 89 de 1890.

nacional a la administración de la Iglesia, que no dinamizó procesos de titulación, y que tampoco se interesó porque los indígenas atados a su yugo ganaran autonomía, razón por la que la implementación de la Ley 89 fue muy tímida en los elementos reclamados por la movilización indígena de los años setenta.

A partir de 1890, y hasta la primera mitad del siglo XX, el resto de la producción normativa estuvo concentrada en normas sectoriales que tocaban a la población indígena de alguna manera, tales como la expedición de los códigos penales, los de recursos naturales y ambientales, y normas de carácter administrativo para organizar la prestación de servicios como educación, salud, administración clerical, entre otros, que no modificaban la política integracionista y de asimilación de los pueblos indígenas.

La Ley 81 de 1958 genera un cambio importante en las políticas indigenistas planteadas hasta entonces, porque por medio de ésta el Estado sigue los principios de la Primera Conferencia Indigenista realizada en Pátzcuaro, y reconoce su responsabilidad política directa con los pueblos indígenas, dejando de escudarse en el Concordato y en la jurisdicción especial. La ley crea una institucionalidad regional, una oficina denominada Sección de Negocios Indígenas, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y encargada de la defensa, promoción y asistencia técnica a los resguardos. Claro que también definía procesos y competencias en materia de división y segregación de resguardos aunque el cambio de enfoque consistía en que el proceso de integración se haría de manera más respetuosa con el entorno social y cultural de las comunidades.

La Ley 81 tenía un enfoque mixto, generando una postura alterna a los enfoques prevalecientes del momento. De un lado, el liberal que propendía por la liquidación de los resguardos y la inserción de los indígenas en el aparato productivo de la nación, y del otro, la corriente de los socialistas que veían en el modelo de propiedad colectiva del territorio ancestral algo muy cercano a sus propósitos ideológicos. La ecléctica, tal y como fue expuesta por los proponentes del proyecto de ley (Roldán, 1983, p. 102) consistía en insertar a los indígenas en el proyecto agroproductivo nacional desde sus formas culturales y sociales de habitar el territorio, por eso la ley se tituló "Sobre fomento agropecuario de las parcialidades indígenas", y contaba con la disposición de un fondo especial para la promoción y la asistencia técnica en esta materia por parte de las

secciones en los departamentos en que fueran implementadas. La norma no benefició significativamente el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos de los pueblos indígenas; de hecho, su implementación no fue una política administrativa de los gobiernos de la época, aunque marcó el camino para el reconocimiento de los indígenas como sujetos de políticas y para la creación de una institucionalidad pública responsable del tema, incluso creó el Instituto Nacional Indigenista, según los acuerdos de Pátzcuaro en 1940.

Con la expedición de la Ley 31 se pretendió generar un nuevo cambio en el enfoque de construcción de la política indigenista. Por medio de esta ley, el Congreso de la República ratificó el Convenio 107 de la OIT aprobado diez años atrás en Ginebra. Aunque el Convenio tenía su enfoque integracionista y desconocedor de la autonomía,¹² también contenía una serie de principios reclamados por el movimiento a nivel continental reconociendo el derecho que tienen los indígenas de preservar sus formas tradicionales de organización social, económica, religiosa, de formas de gobierno propia, entre otras.

Muy contrario a la idea de reglamentar el Convenio 107, los gobiernos de la década siguiente se ampararon en la dispersión normativa para ir acomodando la intervención administrativa a las conveniencias y oportunidades del desarrollo económico de la nación y de la relación clientelar con las élites regionales y locales. Pero con la incorporación de la Ley 89 y otra serie de instrumentos jurídicos por parte de las organizaciones indígenas, esta condición se convirtió en contraria a los intereses de la élite política que se irritaba con las conquistas territoriales del movimiento en la década de los setenta, y con la relación de éste con los movimientos y partidos de izquierda. Con el argumento de constituir una nueva política indigenista a la luz de los nuevos instrumentos internacionales, el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) propuso la construcción de un Estatuto Nacional Indígena que derogara todas las normas preexistentes. Mediante el proyecto de ley se proponía subir de rango la División de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, al de Departamento Administrativo de la Presidencia¹³ (Gros, 1991, p. 223),

¹² Enfoques que treinta años después serían replanteados con el Convenio 169 de OIT de 1989.

¹³ El proyecto de ley se titulaba: "Por el cual se crea el Departamento Administrativo de Desarrollo de la Comunidad y Asuntos Indígenas (DAAdcai), se confieren autoridades extraordinarias al presidente de la república y se dictan otras disposiciones".

y entregar funciones al gobierno que lo dejaban como el protector de las comunidades y sus derechos humanos y étnicos, garantizando principios como la preservación de la cultura, la educación bilingüe, la imprescriptibilidad de los resguardos, etc. A pesar del manto de loables intenciones, las organizaciones develaron el antifaz con que estaba cubierto el propósito del gobierno nacional que pretendía diseñar un aparato que interviniera eficazmente en la organización, cercándola de cualquier contacto con la izquierda de la época.

El Departamento Administrativo tendría amplias potestades para definir y certificar la condición de indígena y sus autoridades; entregaría personerías jurídicas a comunidades, organizaciones y fundaciones que trabajaran con indígenas, y también tendría competencias discrecionales para cancelarlas. En otras palabras, quién era indio era una definición administrativa, y la validez de sus organizaciones estaba condicionada a los intereses gubernamentales (Triana, 1978). En materia de territorio, el Estatuto también afectaba a las comunidades en la medida que se legalizaba la política administrativa del gobierno de conceder reservas con títulos precarios de tenencia en vez de resguardos. El propósito del gobierno nacional tuvo un efecto contrario, en vez de ganar una clientela y segmentar la organización indígena y su relación con el movimiento social, generó la unidad y la lucha política articulada del movimiento. No en vano, el Primer Encuentro Nacional Indígena celebrado en Lomas de Hilarco, en Tolima, en 1980, da cuenta de la amenaza que el estatuto implicaba, y cómo su oposición se incorporó de inmediato a la plataforma política, tal como consta en las conclusiones:

Consideramos que el actual proyecto de ley representa la voluntad y los intereses de este gobierno, por lo cual no ha tenido en cuenta ni consultado al respecto a las comunidades indígenas, ni a sus organizaciones, y ha desconocido las manifestaciones hechas en contra del Estatuto Indígena por las comunidades en diferentes oportunidades y foros. Tal desconocimiento no es gratuito, se trata de desconocer las autoridades, organizaciones, normas tradicionales de los indígenas y suplantarlas por formas organizativas de control y manejo político y económico que sirva a los intereses del Estado, como es el caso de la Acción Comunal, poniendo en peligro de desaparición a las culturas y comunidades indígenas existentes en el país.

La oposición radical del movimiento sirvió para que finalmente el proyecto de ley de Estatuto Indígena nunca fuera aprobado por el Congreso Nacional. El siguiente gobierno tuvo una política administrativa

diferente con los pueblos indígenas, más condescendiente con los principios internacionales y las reivindicaciones del movimiento; tal vez considerando que un cambio de legislación sería muy sensible en la opinión pública nacional, decidió mejor optimizar algunos procedimientos de prestación del servicio, principalmente en materia territorial, cultural, de educación bilingüe y de atención intercultural en salud. Durante la década de 1980 la legislación continuaría prácticamente sin ninguna variación, salvo en el tema de elección popular de alcaldes, aprobada por la reforma constitucional de 1986, que sin ser un tema exclusivamente indígena permitía acceder al poder político local en aquellos municipios en donde la población indígena era mayoritaria, generando un efecto directo en la constitución de partidos para la contienda electoral, algo nuevo, ya que el movimiento indígena estaba hasta entonces concentrado en las acciones organizativas y de hecho, sin tener un protagonismo en este escenario.

La última década del siglo XX planteó un cambio estructural en los principios y los enfoques de relación política del Estado con los pueblos indígenas, desde normas de superior jerarquía, como la ratificación del Convenio 169 de la OIT, y la Constitución Política. La sola renuncia a las políticas integracionistas y asimiladoras de los grupos étnicos implicaba un cambio de legislación que hiciera efectivos los nuevos postulados; sin embargo, la legislación que pretendía reducir a salvajes a la civilización cristiana continúa vigente.

Además de las garantías de los derechos civiles y políticos, y la protección del patrimonio cultural de la nación, la Constitución y el Convenio traen una serie de derechos en los que no ha habido un ánimo de reglamentación ni por parte del Estado ni de las organizaciones indígenas; leyes tan importantes como la de coordinación jurisdiccional (art. 246 CP), la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (arts. 286, 287, 329 y 300 CP), o una ley estatutaria reglamentaria del derecho fundamental a la participación y la consulta previa aún no son expedidas impidiendo que se concrete el ejercicio de la autonomía de los pueblos, la definición de las nociones y alternativas propias de desarrollo, y la materialización de los planes de vida de las comunidades. Las organizaciones indígenas tampoco han abanderado la expedición de nuevas normas ya que en los pocos casos en los que se ha realizado una reglamentación parcial ésta ha sido restrictiva frente

a los derechos, como lo evidencia el Decreto 1320 de 1998, reglamentario del derecho a la consulta previa, que lo convirtió en un trámite formal.

Se han generado intentos de concertación, de hecho se han presentado varios proyectos de ley de ordenamiento en los últimos quince años, y las organizaciones indígenas se han resistido a las propuestas gubernamentales, sin que sean tenidas en cuenta. Se observa la misma política desde el inicio de la República: restringir el derecho a la autodeterminación de los pueblos y limitar la propiedad y el derecho a decidir sobre el territorio y sus recursos. Por eso, las organizaciones han preferido asumir la tesis de la Corte Constitucional de aplicabilidad inmediata de los derechos, sin mediación de normas reglamentarias, tesis que se privilegia ante la dilación del parlamento y del presidente para la generación de los reglamentos que permitan el ejercicio de los derechos según los principios estipulados. Esta interpretación del derecho político ha servido para que en el campo de la acción de tutela las organizaciones encuentren un espacio propicio para la exigibilidad de los derechos en los términos reclamados por las comunidades.

La política legislativa continúa siendo la misma a pesar del cambio de valores positivos que debió incorporar el sistema jurídico colombiano. Se expiden una serie de normas, que si bien llevan implícitos derechos, no los desarrollan; éstas no dejan de ser reglamentos de la organización administrativa o para la prestación de los servicios a cargo del Estado, son muy pocas las leyes expedidas para el desarrollo particular de los nuevos derechos reconocidos a la población indígena, la mayoría de las normas se promulgan para la población en general, contemplando un articulado particular para los indígenas; pero éstas no avanzan en la construcción de lo que podríamos denominar un Estatuto Indígena, es el caso de la Ley 115 de 1994.

A diferencia de la Ley General de Educación, la Ley 691 de 2001, regula la afiliación y prestación del sistema general de seguridad social para grupos étnicos, pretendiendo su vinculación al sistema en los términos de la Ley 100 de 1993; hace alusión a la diversidad étnica y cultural como principio de aplicación, y en este sentido habla de la concertación de las acciones en salud con las autoridades indígenas, y la adecuación del Plan de Atención Básica a las particularidades étnicas, pero esta regulación no ha permitido a las administradoras indígenas de salud el desarrollo de la medicina tradi-

cional y el uso de los medicamentos propios con los recursos del sistema, primando el enfoque occidental para la atención de los indígenas. También desconoce los avances del Decreto 1811 de 1990 que establece la gratuidad en la prestación del servicio de salud sin necesidad de afiliación al sistema, y el nombramiento y la formación de promotores de salud indígenas encargados de mediar entre la medicina occidental y la propia, y adecuar las acciones de intervención a las necesidades de las comunidades. En materia de salud se han expedido numerosas resoluciones y acuerdos reglamentarios que se encargan de regular la salud no como un derecho sino como un servicio, de tal forma que este derecho es vulnerado en su dimensión integral y en las particularidades étnicas y culturales. Al respecto se han evidenciado serios problemas de respeto a los contextos de cada pueblo, limitando el acceso al derecho, y por supuesto a los servicios, por trabas burocráticas o, en otros casos, ofreciendo un servicio de pésima calidad a las comunidades, sin indicadores interculturales que den cuenta de la autonomía y la preservación de la cultura en los términos señalados por los principios superiores.

Otra serie de normas tienen un marcado sesgo en los límites a la autonomía de gobierno y al territorio. En este grupo de normas tenemos leyes como la Ley 99 de 1993, que crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), que limita la jurisdicción ambiental de los cabildos en territorios sobrepuestos con Parques Nacionales y, en general, desconoce las funciones de autoridad ambiental de los gobiernos indígenas. La Ley 160 de 1994, o de Reforma Agraria, que fue reglamentada en el tema de territorio indígena por el Decreto 2164 de 1995, en ésta el gobierno se arroga la competencia de decidir quién es indígena y a quién le titularía territorio, contrariando el principio de autorreconocimiento consagrado en el Convenio 169 de 1989.

La Ley 715 de 2002, reglamentó el sistema actual de participación de las entidades territoriales descentralizadas en los ingresos corrientes de la nación, desconociendo la autonomía territorial que tienen los resguardos indígenas en la administración de los recursos. No sólo les señaló los rubros de inversión, sino que el dinero es trasladado a las Alcaldías para que éstas lo administren, y muchas se han aprovechado de esta situación para evadir la responsabilidad de generar proyectos con recursos del Estado en beneficio de las comunidades indígenas. La autonomía en la admi-

nistración de los recursos de transferencia se le deja a las Entidades Territoriales Indígenas creadas por la Constitución Nacional pero sometidas a su reglamentación por ley, algo que no se ha hecho y de lo cual se aprovecha el Estado para colocarle interdicción a los gobiernos indígenas. En igual sentido, leyes como el Código de Minas –Ley 685 de 1998–, y la Ley Forestal –Ley 1021 de 2006–, han colocado limitantes a la propiedad de las comunidades en el territorio y a su derecho soberano de decidir sobre la explotación de los recursos naturales.

La Ley 685 de 2001 define las zonas mineras indígenas dentro de sus territorios generando la obligación de la protección y participación de grupos étnicos estableciendo como obligación para terceros explotar las minas sin desmedro de los valores culturales, sociales y económicos de los grupos étnicos; consagra la prelación de las comunidades indígenas para la concesión sobre yacimientos y depósitos mineros, y da la posibilidad de señalar dentro de la zona minera indígena las áreas indígenas restringidas que no podrán ser objeto de explotación; sin embargo, esta norma es clara en su objetivo de explotación de recursos naturales en manos indígenas o de foráneos, con lo cual siempre habrá detrimento de la integridad social, económica y cultural de los pueblos afectando su pervivencia; la única opción de las comunidades para oponerse a esto es solicitar que se declare el área indígena restringida por tener especial significado cultural, social y económico para la comunidad, lo cual es difícil, sino imposible de obtener.

La Ley Forestal de 2006 tiene un claro enfoque extractivista de los bosques naturales y de explotación comercial de las plantaciones forestales. Las comunidades indígenas no están exentas de ello, en el artículo 19 se plantea el derecho de comunidades indígenas y afrodescendientes a explotar los recursos forestales de sus territorios, algo reconocido por la Constitución Política, pero que interesa especialmente a esta norma que se complementa con las disposiciones de productividad planteadas por el Estatuto de Desarrollo Rural en el marco de la adecuación normativa emprendida por el Estado para promover la inversión de grandes capitales que contarán con incentivos. Mientras que los incentivos que probablemente solicitarán los pueblos indígenas serán los entregados para la conservación del bosque de que habla el artículo 35, la implementación de dicho incentivo se dejó al decreto

reglamentario de la ley por lo que aún no se conocen sus términos de aplicación.

El Estatuto de Desarrollo Rural aprobado ha tenido innumerables consideraciones en contra, pero no solo por parte de las organizaciones sociales, el procurador General de la Nación entregó al ministro de Agricultura observaciones generales y específicas a 58 artículos del proyecto de ley que contaba con 163 artículos, por considerar que podrían afectar otros derechos de la población menos favorecida como indígenas, afrodescendientes, desplazados por la violencia y campesinos. A su vez, manifestó preocupación porque favorecía el lavado de activos y la apropiación de tierra por vías violentas. Por su parte, las organizaciones indígenas han mostrado que dificulta las posibilidades de la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos. Se modifican los términos de la Ley 160 de 1994 que señalaba como criterio para las solicitudes de constitución “la necesidad de las comunidades”; el Estatuto establece que las solicitudes de constitución, saneamiento, reestructuración o ampliación de resguardos deberán “articularse obligatoriamente a los procesos y decisiones de Ordenamiento Territorial con el fin de cumplir con la función social y ecológica de la propiedad, lo anterior podrá articularse a los planes de vida que formulen las autoridades indígenas”, mientras se expide la ley orgánica de ordenamiento territorial.

De tal forma se plantea una subordinación total a los criterios de ordenamiento territorial del Estado, se excluye de plano el estudio de las necesidades de las comunidades y sus planes de vida que en la mayoría de los casos plantean su oposición a esos modelos de desarrollo, por ello son considerados como su principal forma de resistencia política y de pervivencia como sociedades diferentes. Pero una de las modificaciones que establece es no comprar tierras a los indígenas cuando pretendan reivindicar o adquirir por medio de la violencia, lo que desconocería la principal forma de lucha y resistencia del movimiento indígena, la recuperación de tierras por vía de hecho, movilizaciones y ocupaciones de tierra. En general, se puede plantear que esta norma pretende la expansión de la frontera agrícola, el desarrollo productivo del campo con la implementación de tecnología, megaproyectos y monocultivos principalmente hacia los biocombustibles con incentivo a los grandes capitales, subordinando a estos criterios la posibilidad de acceso a la tierra y a

subsidios, sin importar sus implicaciones sociales en un país que está muy lejos de conseguir la seguridad alimentaria de todos sus ciudadanos.

Lo fundamental está en que los *derechos de los pueblos indígenas sufren un golpe gravísimo con este Estatuto de Desarrollo Rural uribista*. Todos los resguardos y territorios colectivos constituidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) e Incoder pueden sufrir recortes por las escrituras fabricadas; su constitución y ampliación deberá adecuarse a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y estará prohibida en la Costa Pacífica; se criminalizan cinco siglos de resistencia; las reservas campesinas se desplazan a las selvas; los latifundios incultos escapan a la extinción de dominio que quedará reservada para los pequeños y medianos propietarios; el ordenamiento social y cultural de la propiedad queda descuartizado, al profundizar la improvisación del Decreto 1300 de 2003 que creó el Incoder y las injusticias históricas de numerosas leyes y reestructuraciones, abriendo el paso para que a grandes empresas se les entreguen selvas y sabanas naturales (Cecoin, 2007, p. 3).

Las políticas legislativas en casi doscientos años de vida republicana han tenido el mismo enfoque: asimilar a los indígenas a la cultura mayoritaria nacional, principalmente a sus códigos de conducta, a un proyecto de desarrollo que libere sus territorios a la acumulación del capital. Este es el riesgo que siempre han corrido las comunidades y que en cada periodo de la historia se materializa desde nuevos preceptos económicos y sociales; en la actualidad la amenaza adquiere el nombre de tratados de libre comercio y demás normas que impongan a los indígenas nociones de desarrollo que atentan contra su cultura y sus formas particulares de relacionarse armónicamente con el mundo y la naturaleza.

Políticas administrativas y ejecutivas

Al igual que con la producción de leyes desde el parlamento, por más de 150 años se produjo prácticamente el mismo enfoque reduccionista en las políticas adoptadas por el ejecutivo para ordenar la administración del territorio. Tal vez los cambios producidos en los diferentes ciclos de la historia nacional se han producido según el modelo de desarrollo adoptado en cada momento, pero en todo caso los efectos han sido igual de nefastos para los pueblos indígenas. Son las mismas políticas adoptadas por el Congreso y el ejecutivo; de hecho, la producción legislativa siempre estuvo subordinada a la iniciativa del gobierno central. Es algo comprensible en un país como Colombia donde el presidencialismo ha sido muy fuerte y rara vez se ha visto un Congreso de oposición al gobierno de tur-

no, por el contrario, éste siempre ha estado sometido a la voluntad gubernamental incluso otorgando permanentemente facultades extraordinarias para que el presidente legislara.

Pero la coincidencia entre las políticas legislativas y administrativas durante un periodo tan extenso no se puede explicar desde una conclusión tan limitada. La política del Estado colombiano de delegar sus funciones administrativas ha sido una justificación para no generar políticas directas para grupos poblacionales, principalmente en zonas conocidas como territorios nacionales. Como se dijo anteriormente, mediante la Ley 89 y el Concordato con la Santa Sede de 1887, el Estado le entregó a la Iglesia la administración de más del 65% del territorio nacional, con ello automáticamente se descargaba de los problemas de más de la mitad del país, dejándolos al arbitrio de la autoridad eclesial, interviniendo sólo cuando los problemas de orden público hacían profunda crisis en alguna región. De otro lado, entregar competencias jurisdiccionales a las autoridades indígenas le ahorra al Estado el nombramiento de funcionarios y con ello las responsabilidades de relacionamiento directo con las comunidades. De esta forma la política administrativa fue la de delegar el proceso de asimilación a las misiones religiosas y las funciones de policía a los arreglos internos de las comunidades, con lo cual el gobierno rechazaba implícitamente la construcción de una política propia para indígenas, dejándole esa responsabilidad a la misión o a los cabildos; en otras palabras, a los gobiernos no les importó esta población, la dejaron al lado del camino de la evangelización. La preocupación con los indígenas siempre fue que no se opusieran al desarrollo económico de la sociedad mayoritaria, y por eso también se los dejó a su suerte durante el proceso de colonización que continuó arrebatándoles territorio, hasta nuestros días.

Sólo hasta el periodo del Frente Nacional, los gobiernos comienzan a plantear políticas gubernamentales o administrativas para los pueblos indígenas. Durante más de medio siglo las normas ejecutivas y la actividad del gobierno se concentró en encontrar la forma más conveniente de dividir los resguardos y garantizar la expansión de la frontera agrícola. Con el Decreto 1421 de 1940, el gobierno quería llegar a un alto grado de eficiencia entregándole esta responsabilidad al Ministerio de Economía, funciones que luego tomaría el Ministerio de Agricultura mediante la Ley 35 de 1941.

Durante este año también se proponía la creación de institucionalidad estatal responsable del tema. Mediante Decreto 1126 del 2 de junio de 1941, el gobierno nacional creó el Instituto Etnológico Nacional, designando como primer director al francés Paúl Rivet. Aunque el Instituto no se constituyó como tal en una entidad encargada de orientar una política indigenista en el Estado, sus avances académicos y la vinculación de investigadores extranjeros como Ots Capdequi, José de Recacens, Francisco Socarrés, entre otros, permitieron que en el país emergiera una generación de profesionales colombianos comprometidos con la comprensión del asunto indígena y sensible a sus reivindicaciones. Posteriormente, el Instituto de Etnología se transformaría en el Instituto Colombiano de Antropología en 1961.

Mediante el Decreto 1634 de 1960, el presidente Alberto Lleras Camargo continuó fortaleciendo la institucionalidad pública. Por medio de éste la sección de Asistencia Indígena del Ministerio de Agricultura pasó a convertirse en la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, dotándola de tres secciones: la sección de Resguardos y Parcialidades, la de Protección al Indígena y la Jefatura de Comisiones. Posteriormente, mediante Decreto 2413 de 1961 el ejecutivo suprimió las Secciones de Negocios Indígenas creadas por la Ley 81 de 1958, sustituyéndolas por las comisiones de Asistencia y Protección creadas por el Decreto 1634. Un cambio tan abrupto de cartera y de competencias técnicas (de lo territorial a lo político) muestra los tumbos y las vacilaciones del gobierno nacional para la construcción de una política administrativa, a pesar de que el Decreto 1634 reglamentó el Instituto Indigenista; así, comprometiendo su orientación a consejeros del alto gobierno, la administración central seguía respondiendo a los viejos esquemas de relacionamiento con los indígenas, clientelares, desconocedores de su autorreconocimiento y limitadores de los derechos sobre el territorio y la autonomía. Más cuando la expedición de la Ley 135 de 1961, la nueva reforma agraria, le encomendaba a la División una misión de protección pero también de fragmentación de los resguardos en función del proyecto económico de la nación, algo que quedaba aún más evidente con el Decreto 2117 de 1969, que además de adjudicar tierras baldías para indígenas con títulos precarios, destinaba un capítulo mucho más largo a la división de los resguardos considerando que desde hacía tiempo la ley venía en un proceso progresivo de integración

de los indígenas. Por eso, desde que comenzaron a aparecer las organizaciones en 1971 demandaron la liquidación de la División por inoperante y contraria a sus intereses.

Debido al distanciamiento de la organización social indígena con el órgano responsable de la política indigenista y la inoperancia del mismo, para la década de 1970 comienza a emerger el indígena como un actor político con gran capacidad organizativa y de movilización, y una alta beligerancia frente al Estado y la sociedad; el gobierno de Misael Pastrana Borrero creó el Consejo Nacional de Política Indigenista mediante Decreto 2122 de 1971. El Consejo, a diferencia del Instituto, era un espacio conformado por entes más técnicos que políticos. Al Consejo, además de asesorar al gobierno nacional en la política indigenista, se le conferían competencias de investigación y evaluación dándole un matiz más técnico a la nueva política que se preocupaba por el valor cultural de las comunidades indígenas y no sólo por la tenencia del territorio. También se debe considerar que en los medios de comunicación empezó a generarse un debate sobre la precaria situación de estas comunidades presionadas por los colonos. Para el profesor Christian Gros (1991), los cambios suscitados por la política indigenista durante esta época también se deben a dos hechos que estremecieron la opinión pública: el primero, la masacre cometida contra indígenas cuiba el 27 de diciembre de 1967 en el departamento de Arauca, en el que 18 indígenas de este pueblo fueron asesinados por colonos del lugar. El juez de primera instancia absolvió a los sindicados bajo el pretexto de que la cacería de indígenas era una práctica recurrente en la zona. Aunque el juez de segunda instancia condenó a los autores, la opinión pública se estremeció al conocer que la cacería de seres humanos tenía un argumento de legalidad dentro de autoridades del Estado. El otro caso ocurrió en el río Planas, en el departamento del Meta con los indios Guahibo (Sicuaní) a finales de 1969 que conformaron un movimiento alzado en armas, de defensa y protección ante el asedio de los colonos sobre su territorio y a la amenaza física que los mismos representaban.

Otro elemento que introdujo variantes en la política indigenista de la época fue la renegociación del Concordato con la Santa Sede en 1973, que se cristalizó con la Ley 20 de 1974. A partir de 1975 comienza la restitución de funciones al Estado y con ello un cambio en las políticas administrativas que ya empe-

zaban a asumir funciones prestacionales que tradicionalmente le habían sido delegadas a la Iglesia. Sólo en materia educativa la Iglesia entregó al Estado cerca de 1351 instituciones, pero ante la incapacidad del gobierno para recibirlas las siguió entregando al clero en calidad de contratos (Gros, 1991, p. 276). Esto llevó al Estado a definir nuevos criterios administrativos no sólo en la educación, también la salud y, como siempre, el territorio, fueron objeto de los decretos ejecutivos de la época. Por eso, ante tales demandas, el gobierno de López Michelsen opta por reorganizar el Consejo de Política Indigenista para conformarlo con representantes de entidades más políticas, con carteras que puedan comprometer programas y recursos. Con este fin expide los decretos 585 y 1176 de 1976. No obstante, el Consejo de Política Indigenista nunca funcionó, para los gobiernos la política seguía siendo la de división de resguardos y ahora la administración educativa; los otros elementos constitutivos de la autonomía nunca fueron desarrollados por los gobiernos, sus decretos y espacios no servían más que para aparentar el cumplimiento de compromisos internacionales o dar una impresión de coordinación administrativa de cara a la opinión pública.

Al final de la década, el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) se caracterizó por extender las reservas indígenas. Entre 1967 y 1980 de habían constituido cerca de 80 reservas con títulos precarios de posesión amparados en la Ley 135 de 1961 y el posterior decreto reglamentario 2117 de 1969. A pesar del desacierto del impulso del proyecto de Estatuto Nacional Indigenista, en los términos que se expusieron anteriormente, en 1980 se planteó un cambio de política en materia territorial al empezar a restringirse la declaración de reservas a cambio del retorno de la titulación de resguardos. Este cambio de política se debió en parte a la resistencia política de las organizaciones pero también al primer soporte técnico que se construye para el diseño de políticas para la población indígena. Varias dependencias como el Ministerio de Gobierno, el Departamento de Planeación, el Ministerio de Agricultura y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) se dieron a la tarea de elaborar un primer diagnóstico sistemático sobre la situación indígena en 1980. El diagnóstico es un documento técnico que termina realizando una autocrítica a los modelos de intervención de las políticas implementadas hasta el momento, que en vez de fomentar la integración condenaron a los indígenas a

la marginalidad física; al privarlos de tierras y acabar con la cohesión social y comunitaria se dejaron muchas familias a su suerte aislándolas de la sociedad y generando resistencias frente al Estado y el encuentro con la sociedad mayoritaria.

Este diagnóstico fue el primer documento Conpes sobre indígenas, y fue incluso avalado como algo positivo por la naciente ONIC. El documento Conpes 1726 del 24 de noviembre de 1980, aprobó una partida trienal por más de 1000 millones de pesos, la cual se destinó en gran medida a algo novedoso como fue la creación de 69 reservas indígenas en los Llanos y la Amazonia, reservando cerca de 4 millones de hectáreas para la población nativa. Hasta entonces el problema de los resguardos se había ubicado en la región andina, en donde la población indígena era minoritaria y, al ser terrenos ubicados dentro de la frontera agrícola, soportaban la reducción permanente del modelo latifundista. El otro aporte importante de la política durante este periodo fue la expedición de la Resolución 10013 de 1981 del Ministerio del Salud, por medio de la cual se ampliaba la cobertura a esta población, hasta ahora desconocida por el sistema. No obstante, la implementación de este Conpes no fue suficiente, además de la promoción del Estatuto Indígena, al gobierno de Turbay Ayala se le criticó el preferir las reservas sobre los resguardos, la falta de mecanismos de concertación con las organizaciones y autoridades indígenas, y un gran déficit de coordinación en las dependencias gubernamentales, esto último quedó evidenciado con la inoperancia de los comités regionales del Programa de Desarrollo Indígena, creados mediante Resolución 3102 de 1981 del Ministerio de Gobierno, los cuales no se reunieron ni hicieron aportes a las comunidades indígenas en las regiones.

Paradójicamente, el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) fue el que menos intervino la normatividad pero fue el que verdaderamente mostró un cambio significativo en el desarrollo de políticas administrativas para pueblos indígenas. Mediante Documento Conpes 2082 de marzo 15 de 1984 el gobierno nacional adoptó del Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas (Prodein). El Programa define el desarrollo de las comunidades indígenas como:

el fortalecimiento étnico, la consolidación de los nexos territoriales y comunitarios, y la adopción libre y participante de modernas alternativas de subsistencia que permitan a las comunidades mejorar sus sistemas productivos y la calidad

de vida, de modo que preserven y renueven creativamente su identidad cultural y sus formas tradicionales de organización (DNP, 1984).

De esta forma el Prodein incorporaba los enfoques de etnodesarrollo propuestos por Bonfil Batalla y otros en la Conferencia Internacional celebrada en San José de Costa Rica en 1982. El Programa fue concertado con las organizaciones indígenas a través de un espacio que se denominó Consejo Nacional Indígena (CONI). El programa coordinado por la División de Asuntos Indígenas retomó el diagnóstico realizado en 1980 para elaborar una línea de base sobre 450.000 indígenas habitantes en el territorio nacional, equivalentes a menos del 2% de la población general. Al final del periodo de gobierno, en 1986, se entregan reportes de más de 12 millones de hectáreas en posesión de comunidades indígenas ya sea en calidad de resguardo o reserva en 181 parcialidades. No obstante, los datos de posesión del territorio muestran que sólo una cuarta parte de la población indígena tiene territorio titulado (Gros, 1991). Es importante hacer la claridad de que la política del Programa era la de titular resguardos con pleno dominio de propiedad de las comunidades, las reservas se constituyeron en gobiernos anteriores, tanto es que de las 181 parcialidades constituidas a la fecha, 151 eran resguardos.

No sólo en materia de territorio se generaron cambios. El Estado reconoció a los cabildos como autoridades de derecho público, siguiendo los criterios del fallo del Consejo de Estado del 16 de noviembre de 1983, así se le reconoció un poder de interlocución para la construcción e implementación de las políticas, un poder que va mucho más allá de la consulta. La etnoeducación bilingüe y la ampliación de la cobertura en salud, como elementos del fortalecimiento étnico y cultural en función de la satisfacción de derechos económicos y sociales fue otra de sus novedades. El Programa también se propuso el impulso a la organización social y comunitaria, y una política activa de concertación en el CONI y en el reformulado Consejo de Política Indigenista que por fin funcionaría. En materia presupuestal también contemplaba un considerable incremento a la inversión en esta población, aunque la coyuntura nacional del momento provocó varios recortes. El Prodein marcó un cambio fundamental en la forma de construir políticas para pueblos indígenas y en el relacionamiento del Estado con los mismos, cambio que ha determinado la construcción

de políticas hasta nuestros días. Más que la voluntad de un presidente que quiso comprometerse con la paz y la inclusión de los territorios nacionales, influyó considerablemente el compromiso de un grupo de funcionarios con gran experiencia, que conocían en el terreno los problemas de muchas comunidades, incluyendo al propio jefe de la División de Asuntos Indígenas. Muchos de ellos, después de salir del gobierno, mantuvieron su cercanía con los indígenas realizando un sinnúmero de estudios socioeconómicos para la constitución de resguardos y otra serie de acciones que promovían el etnodesarrollo en las comunidades, a través de una fundación privada denominada Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin), entidad que veinte años después es responsable del Observatorio en la materia.

Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), no se elaboró un nuevo documento Conpes sobre población indígena, se prefirió dar continuidad a la política del gobierno anterior en materia de titulación de resguardos, de fortalecimiento de la estructura organizativa y de gobierno de las comunidades indígenas, y a la ampliación de los servicios de salud y educación. Precisamente sobre salud, el gobierno Barco expidió el Decreto 1811 de 1990, por medio de éste amplió la cobertura a toda la población que estuviera vinculada a un cabildo, determinando la gratuidad del servicio y la prestación de programas de promoción y prevención adecuados a las variables culturales, con un importante número de indígenas que se formaron como promotores de salud y que comenzaron a jugar un papel muy importante en el proceso organizativo y en la mediación intercultural en la prestación del servicio. Esta norma continúa vigente, y por ella es atendida en los niveles básicos la población indígena que aún no está cubierta por el sistema de seguridad social en salud, estipulado por la Ley 100 de 1993, aunque en la actualidad se desmontó el sistema de prevención y promoción que contenía.

Durante este periodo también se dio un fortalecimiento y expansión de la organización social indígena a diferentes regiones, presentándose una consolidación de las organizaciones nacionales y regionales. Igualmente, se dio una proliferación de la figura del cabildo. A la par con el proceso de constitución del resguardo, o incluso previo a él, se estimulaba la figura organizativa del cabildo como autoridad responsable de las competencias que debía ejercer un gobierno

propio que ha reclamado autonomía. Estado y organizaciones indígenas coincidieron en esta estrategia que permitió un mayor reconocimiento de las autoridades indígenas como interlocutores directos del Estado y agentes que facilitaban la ejecución de las políticas en las comunidades; la organización, por su parte, se ampliaba en número de asociados y con ello el fortalecimiento de su base social para la consolidación del proyecto político que al final de la década ya mostraba buenos resultados.

En materia de territorio, ningún gobierno en la historia del país tituló tanta extensión de tierra a comunidades indígenas como el de Barco. Durante este cuatrienio se constituyeron 101 resguardos equivalentes a 15.744.315 hectáreas, más del doble de las entregadas por el gobierno anterior (6.797.540), el segundo que más extensión territorial ha titulado y, de hecho, es más del 50% del total titulado a las comunidades indígenas en todos los gobiernos. Pero visto desde otra perspectiva, el beneficio en términos de número de población es inverso. Mientras el gobierno Betancourt entregó 101 resguardos beneficiando a 192.592 indígenas, el de Barco sólo cubrió una cuarta parte de esa cifra, 54.051 personas (Arango y Sánchez, 2004, p. 121). Esto se debe a que la política del gobierno Barco se concentró en la constitución de resguardos en tierras bajas, básicamente en selvas tropicales húmedas como las grandes extensiones constituidas en el departamento de Vichada, en donde habitan pueblos con muy poca densidad poblacional, menos de 2 habitantes por km².

Además de dar continuidad al Prodein, la política del gobierno Barco de conservar la selva Amazónica y estimular el conocimiento de los recursos de biodiversidad por encima de la ampliación de la colonización y la expansión de la frontera agrícola, fue una política que se observó más rentable en un momento en el que se comienza a expandir la conciencia sobre el daño irreparable que el proceso de revolución industrial le ha causado al planeta. Por eso se utilizó la figura del resguardo como un elemento de contención ante la expansión colonizadora, promoviendo un modelo de convivencia con el hábitat que los especialistas comentaban como muy pertinente para la preservación de esos recursos. Esto obedeció a presiones de la comunidad internacional para la protección de los bosques, por eso el gobierno de entonces tituló resguardos como una estrategia de bajo costo para lograr tal cometido.

Arango y Sánchez (2004) citan la política del gobierno nacional para la defensa de los derechos indígenas y la conservación ecológica del Amazonas:

Para Colombia es claro que esta política es la indicada para la conservación de los ecosistemas y para alcanzar el bienestar, no sólo de las comunidades indígenas, sino de toda la población nacional... la selva amazónica ha mantenido durante millones de años la mayor biodiversidad biológica del mundo y ha contribuido... al control climático del planeta. En un futuro, con mayores conocimientos científicos, esta gran diversidad llegará a ser una riqueza inmensurable para el país y para el hombre en general. Ante la necesidad de conservar la selva amazónica, consideramos el modelo indígena como una propuesta válida de convivencia con los ecosistemas (Arango y Sánchez, 2004, p. 164).

Esta política abrió un nuevo punto de disputa entre la agenda gubernamental y el proyecto de autonomía de las organizaciones indígenas: el de los recursos naturales de biodiversidad. No es que este elemento no fuera importante en el pasado, por el contrario, la autonomía sobre el territorio implica la libertad de decidir sobre su uso y disposición, incluyendo los recursos naturales. Para las políticas gubernamentales la disposición de los recursos naturales también ha sido un asunto importante para el desarrollo de la economía nacional; su protección y soberanía por parte del Estado se evidencia en normas como el Decreto 2811 de 1974, por medio del cual se expidió el primer código sobre recursos naturales y protección del medioambiente. Pero debido a la ausencia de tecnología nacional para la investigación y explotación de esos recursos, y la falta de iniciativa de inversión extranjera hasta ese momento, el asunto de los recursos de propiedad del Estado se centraba en el sector energético y minero, básicamente en hidroeléctricas e hidrocarburos, o sea en el agua y el subsuelo que constitucionalmente siempre han pertenecido al Estado.

Durante este gobierno se titularon tierras a los indígenas con la particular misión de que fueran los custodios de la riqueza natural que la nación posee en esos territorios. La política de constituir nuevos resguardos en las llanuras y las selvas es realmente reciente, el debate en años anteriores sobre la titulación se encontraba sobre los resguardos de origen colonial, que eran un asunto de la región Andina, de resguardos que se encuentran dentro de la frontera agrícola en donde ya se ha presentado un proceso intensivo de agotamiento de la biodiversidad. Lo que para este gobierno fue una política de exploración y reserva de los recursos de sus bosques, rápidamente se convirtió

en un tema de negociación con repercusiones mundiales, porque en la década de 1990 se desarrolló la presión del capital privado por la investigación y la patente de los descubrimientos generados sobre esa biodiversidad. Años más tarde, la Conferencia de Río de Janeiro en 1992 prendió las alarmas sobre el dramático deterioro ambiental del planeta y la necesidad de conservar los bosques tropicales para mantener el precario equilibrio natural que persiste, algo que validó aun más las posturas de este gobierno en la materia de cara a la comunidad internacional.

Al final del periodo presidencial de Barco el movimiento indígena se podía preciar de haber alcanzado un reconocimiento político sin precedentes en la historia nacional. Desde diferentes procesos sociopolíticos, y con varias voluntades en el mundo académico e institucional, los indígenas lograron en pocos años lo que no habían conseguido en cinco centurias de resistencia. Con una organización fuerte, con capacidad de movilización, con un fuero normativo disperso pero bien aprovechado según las necesidades de la plataforma reivindicativa del movimiento, y con unas políticas administrativas favorables a las demandas de las comunidades, a la organización no le restaba más que cerrar los nuevos pactos con la sociedad mayoritaria en unos principios mayores que le entregaran la plena ciudadanía y que sentaran unas bases sólidas de inclusión y respeto de los pueblos originarios que no cambiara discrecionalmente con los intereses de un gobierno de turno. Por eso, los logros en materia de políticas alcanzados al final de este gobierno, y la emergente aparición de los indígenas en el escenario electoral, presagiaban una buena disposición para que en el nuevo escenario constituyente los indígenas tuvieran una voz fuerte que reclamara un proyecto de nación diverso e incluyente. O sea que para la Constitución de 1991 la organización indígena llegaba con la esperanza de que la nueva política se elevara al rango constitucional, incluso corrigiendo algunos vacíos en la relación con el Estado, que se habían presentado en las políticas administrativas, y que aún no se adecuaban a los nuevos documentos jurídicos internacionales.

Durante el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) se presentaron los grandes cambios que permitieron que los principios superiores de una política indigenista quedaran en el rango constitucional. Sin embargo, este gobierno no ajustó sus políticas a los nuevos imperativos constitucionales ni

internacionales; en vez de diseñar un Conpes o una política propia, prefirió ejecutar administrativamente los lineamientos de programas anteriores. Así le correspondió en materia de salud la implementación del Decreto 1811, expedido un día antes del cambio de gobierno. En materia de territorio, aunque disminuyó el número de resguardos titulados (90) y de hectáreas (3.454.358), aumentó el número de población beneficiaria (133.216) con relación al gobierno anterior.

A este gobierno también le correspondió iniciar el proceso de reglamentación de varias disposiciones constitucionales que afectaban la estructura del Estado y en las que los indígenas

aparecían expresamente con una serie de nuevos derechos colectivos, incluso como gobiernos. Con este espíritu, el gobierno de Gaviria promulgó el Decreto 1088 de 1993, que reglamenta la creación de asociaciones de cabildos o de autoridades tradicionales. Esto lo hizo amparado en el artículo transitorio 56 de la Constitución Política que faculta al presidente para expedir normas provisionales sobre el ordenamiento territorial y la administración de los recursos de los resguardos y las entidades territoriales indígenas mientras se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en los términos del artículo 329 de la CP. Con esta norma el gobierno pretendía organizar las pequeñas parcialidades en asociaciones que le facilitarían la coordinación en la planificación y ejecución de los recursos correspondientes a la participación de los resguardos en los ingresos corrientes de la nación. Por eso era importante dar un carácter público a estas asociaciones para que contribuyeran con la administración de recursos del situado fiscal. Jurídicamente sería más complicado apoyarse para esta tarea en asociaciones privadas. Y de otro lado, si los cabildos y las autoridades indígenas ya eran entidades públicas del Estado, ¿qué sentido tenía que sus asociaciones fueran privadas?

Con este decreto, los consejos y las organizaciones regionales pasaron a convertirse de movimientos sociales (señalados en muchas ocasiones por el propio gobierno como de izquierda) a entidades públicas y autónomas del Estado, algo sin precedentes que aún no asimilaban la sociedad y los propios funcionarios que debieran aplicar y hacer cumplir las normas. Un decreto que pretendía facilitar las cosas al gobierno sirvió para generar una contrariedad, dando como resultado entidades de la estructura del Estado que

se resisten al mismo; al interior de la organización se presenta una pugna entre aquellos que le apuestan a un proceso político de movilización social y los que prefieren una negociación directa con las burocracias del Estado, constituyendo una élite indígena que se aleja de sus comunidades.

También hay algunos desafíos originados en las mismas debilidades o limitaciones de las poblaciones indígenas y de sus organizaciones representativas. Uno, que parece útil poner de presente, es la tendencia, ya perceptible entre algunas de las organizaciones indígenas –gremiales y políticas– y entre sus equipos de dirigentes, al enclaustramiento en los nichos burocráticos que las recientes ventajas alcanzadas por el movimiento indígena les han puesto a disposición. Sin que puedan identificarse como un fenómeno generalizado, es claro que en varias de las organizaciones indígenas señaladas se hace manifiesto el distanciamiento progresivo de las cúpulas dirigentes con el pensamiento, las demandas y la realidad de los núcleos comunitarios llamados de base (Arango y Sánchez, 2004, p. xi).

Este gobierno también comenzó reglamentar las disposiciones constitucionales sobre entidades territoriales de la nación en lo relacionado con los mecanismos para la participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación (PICN). Primero fue el Decreto 1809 de 1993, que equiparó a los resguardos como municipios para efectos de determinar sus transferencias, y posteriormente el Decreto 2680, del mismo año, que reglamentó el procedimiento de convenios entre los gobiernos indígenas y la entidades territoriales que se designaron como administradoras de los recursos que le correspondieran a los resguardos por este sistema. Después de muchas improvisaciones se expide el Decreto 1386 de 1994 que finalmente definió los criterios para la administración y la inversión de los recursos de PICN. Esta norma, si bien comprometía la autonomía de los resguardos entregando la administración de recursos a alcaldías y gobernaciones, por lo menos fue más beneficiosa que las normas posteriores en el reconocimiento de la voluntad de los resguardos para distribuir sus recursos. Pero este decreto se expidió al final de la administración Gaviria, dejando las reglas de juego en materia de transferencias de recursos de la nación a los resguardos para la próxima administración.

El gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) elaboró un nuevo documento Conpes sobre población indígena en general, después de diez años de haberse expedido el anterior. El Documento 2773 aprobado por el Conpes el 5 de abril de 1995 adopta

el “Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia 1995-1998”. El diagnóstico general, sin tener en cuenta los resultados del Censo de 1993, daba cuenta de una población de 603.000 indígenas pertenecientes a 81 pueblos que representaban el 2% de la población. El diagnóstico planteaba que el Ministerio de Educación venía trabajando con el 80% de los pueblos pero tomaba los datos del Censo de 1985 con un 44% de analfabetismo, una cobertura en primaria del 11,3%, y en secundaria de tan sólo el 1,25%.¹⁴ En materia de territorio, el documento plantea que a la fecha el 80% de la población indígena se encontraba en territorio resguardado con un área aproximada de 27 millones de hectáreas, pero también reconoce los problemas de ocupación de colonos, comunidades sin titulación de resguardos y otras con resguardo pero con insuficiencia de tierras. En materia de salud, aunque no trae datos, plantea la preocupación de que la articulación de los sistemas de salud occidental y tradicional no se ha dado en los términos esperados por el Decreto 1811. En materia de recursos de participación señala las dificultades que se han tenido con las comunidades por la falta de preparación de las autoridades indígenas para surtir los trámites técnicos y la confusión que tienen los funcionarios territoriales para la aplicación de las normas.

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo “El salto social”, y de inversiones 1995-1998, fueron las primeras leyes de la república en determinar partidas fijas para inversión en los sectores indígenas. Bajo el criterio de que los indígenas eran el 2% de la población nacional, el Plan determinó que el 2% de los recursos destinados a reforma agraria, programas sociales y programas de medioambiente se invertirían en esta población. No obstante, este 2% era muy relativo, ya que era más larga la lista de las excepciones que incluía todo el desarrollo urbano, la vivienda social, la propias participaciones en los ingresos corrientes de la nación, la política poblacional y el sistema nacional ambiental, subsectores que también comprometen el ejercicio de derechos de la población indígena. El Plan contempló inversiones por 291.000 millones de pesos de los cuales 79.000 millones eran recursos de transferencias para los resguardos, esta última cifra al final del cuatrienio se incrementaría a más de 100.000 mi-

¹⁴ República de Colombia, Ministerio del Interior. Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia 1995-1998, Bogotá, enero de 1996.

llos de pesos gracias a que al sistema se incorporaron 128 resguardos constituidos durante este periodo gubernamental, beneficiando a 47.619 personas más.

El Conpes planteaba como objetivos específicos: a) el apoyo a los sistemas sociales, económicos, culturales y políticos de los pueblos indígenas, y la adecuación y el mejoramiento de su articulación con la sociedad nacional; b) diversificación cultural e institucional para la política indígena; c) la consulta previa y la participación de los pueblos indígenas en los programas que los involucren; d) protección, promoción y defensa de los derechos humanos, individuales y colectivos de los pueblos indígenas, y e) divulgación y capacitación de la diversidad étnica e intercultural en relación con los pueblos indígenas. Como temas de desarrollo particular dentro del campo de los DESC y los derechos colectivos el Conpes determinó los siguientes temas: 1) educación, 2) salud y atención integral a los pueblos y comunidades indígenas, 3) tierras y reforma agraria, 4) producción y calidad de vida, 5) jurisdicción especial indígena, 6) apoyo a la protección de ecosistemas y bosque natural en los territorios indígenas, 7) desarrollo institucional y participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación, 8) conformación de la entidades territoriales indígenas, y 9) zonas de frontera.

Frente al fortalecimiento institucional, el Conpes planteó la necesidad de articulación, adecuación y coordinación interinstitucional y con las autoridades indígenas, así como mejorar la información demográfica disponible sobre estos pueblos, que era escasa y no se adecuaba a las particularidades étnicas y culturales de éstos. Con este fin, el Conpes planteó la necesidad de un comité coordinador interinstitucional de asuntos indígenas, como instancia del gobierno para la implementación de la política, y dos espacios de concertación e interlocución: el Comité de Derechos Humanos Individuales y Colectivos de los Pueblos, y el Consejo de Política con los Pueblos Indígenas. Mediante Decreto 1396 de 1996 el gobierno creó la Comisión de Derechos Humanos, y un programa de atención a pueblos y líderes en riesgo de violencia. Inmediatamente se expidió el Decreto 1397, por medio de éste se creó la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación. Ambos espacios de composición mixta, tuvieron como propósito la interlocución directa para acabar la tarea de titulación de los resguardos, el primero,

y desarrollar mecanismos de consulta, concertación, conciliación y consenso en el relacionamiento entre Estado, autoridades y organizaciones indígenas. Este espacio, integrado por funcionarios del alto gobierno y representantes de todas las organizaciones nacionales y de las macrorregionales,¹⁵ debía ser el encargado de definir de forma consensuada todas las cuestiones indígenas que debían pasar por la agenda del gobierno nacional.

Durante este periodo gubernamental se produjeron otros decretos reglamentarios de diversas materias que aún están vigentes. En etnoeducación se expidió el Decreto 804 de 1995, reglamentario de la Ley General de Educación, 115 de 1994. Sobre territorio se promulgó el Decreto 2164 de 1995, que reglamentó la Ley 160 en lo relacionado con territorios indígenas, actualizando e intentando aclarar la confusa normatividad existente. Pero esta norma impuso nuevos trámites que dificultaron el acceso al territorio a muchas comunidades. Trámites como la certificación de pertenencia étnica, que debe entregar el Ministerio del Interior, o la certificación de la función social y ecológica de la propiedad, dilatan la titulación debido a la falta de disposición de recursos del gobierno para la realización de estos estudios. Esto es un despropósito, más cuando desde la década de 1980 la política ha dado por sentado el cumplimiento de la función social del territorio indígena, tanto que ese ha sido principalmente el propósito de las casi 28 millones de hectáreas de resguardos entregadas hasta este periodo.

Este gobierno también fue prolijo al reglamentar espacios de participación en el Estado y, en esa medida, expidió gran cantidad de decretos en los que se reformaban estructuras para asegurar la participación ciudadana y de las organizaciones en la construcción de políticas, fue así como se extendió la participación de los indígenas en juntas directivas como en el Incora, los consejos de planeación, las corporaciones autónomas regionales, entre otras. La política indígena definida por este gobierno, y las normas administrativas que la han hecho efectiva o no, marcaron la orientación de los gobiernos siguientes, que se han movido más en el acatamiento o desconocimiento de este marco; se mantienen los rubros de inversión en mayor o menor

¹⁵ División organizativa de la ONIC que coincide con las regiones geográficas colombianas: Occidente, Centro-oriente, Norte (Caribe), Orinoquia, Amazonia.

medida, aún están vigentes los espacios de participación y concertación, entre otras cosas. Tanto definió el gobierno Samper la política gubernamental que hasta se encargó de dejar al nuevo gobierno el Decreto 1320 del 13 de julio de 1998, por medio de éste se reglamentó la consulta previa prevista en el Convenio 169 de la OIT, de 1989, y la Constitución Política.

El mecanismo de consulta previa, previsto en el artículo 7 del Convenio como un derecho fundamental para la protección de la cohesión social de las comunidades indígenas, terminó reglamentado por el gobierno nacional con un decreto que convierte a la consulta en un simple trámite formal, sin un verdadero carácter vinculante con respecto a la voluntad de la comunidad. Nada debe extrañar que tal decreto se haya construido para restringir los derechos de los pueblos indígenas. Aparece en un momento en el que la opinión pública nacional y extranjera debatía sobre la imposición de megaproyectos económicos en los territorios étnicos, otra vez bajo la necesidad del desarrollo del país. El caso de las exploraciones petroleras en el bloque Samoré, desarrolladas sobre territorios u'wa, y los perjuicios ocasionados por la Empresa Urrá I a los embera-catío de la cuenca del río Sinú, fueron los más mentados en los años anteriores a la expedición del decreto. El gobierno se había comprometido en procesos judiciales que habían desgastado su posición y la rentabilidad de los negocios. Indiscutiblemente, el Decreto 1320 nace en un contexto gobernado por la expansión del capital sin límites, y se promulga antes del inicio de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Paradójicamente, este decreto de consulta previa es una norma inconsulta, cuestionada por la propia Dirección Nacional de Asuntos Indígenas del momento, que también reclamó la falta de participación en la elaboración del texto. Esta norma obstaculiza el desarrollo de la jurisdicción especial indígena para casos como el control de los recursos naturales, el territorio, sus dinámicas económicas y, con todo ello, se limita el ejercicio de la autonomía. La consulta para este decreto es sólo un requisito para que la autoridad ambiental otorgue la licencia, haya acuerdo o no con las comunidades y las organizaciones afectadas, porque el decreto solo le exige al responsable del proyecto que elabore un plan de manejo ambiental o las estrategias para prevenir, modificar o compensar los impactos, sin preguntar realmente por la voluntad de los pue-

blos, sus acuerdos sociales, o por el daño al sistema de valores tradicionales de un territorio que ancestral y legalmente les pertenece. Con esta reglamentación los indígenas se quedan sin defensa jurídica frente a los proyectos de desarrollo que afecten su espacio, su cultura y sus creencias; a las multinacionales extranjeras y al gobierno nacional no les importó que los u'wa estuvieran dispuestos a suicidarse antes que ver el desangramiento de la madre tierra. El Decreto 1320 fue demandado ante el Consejo de Estado por las organizaciones indígenas nacionales por considerarlo contrario a los preceptos constitucionales, encontrando respuesta negativa de esta Corte. A pesar de que el Consejo de Administración de la OIT solicitó al gobierno colombiano su inaplicación, ésta aún continúa vigente.

La política de restringir los derechos de los pueblos indígenas continuó con más fuerza durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Durante este periodo, salvo la reestructuración de la Dirección de Asuntos Indígenas, y los acuerdos sostenidos particularmente con pueblos que reclaman el incumplimiento del Estado frente a acuerdos políticos celebrados años atrás, la política administrativa fue incremental con relación a la del gobierno anterior. Los objetivos de la política para este cuatrienio se encuentran en el plan de desarrollo "Cambio para construir la paz". Las líneas de desarrollo de la política administrativa de este gobierno son básicamente las mismas del Conpes aprobado por el gobierno anterior, sólo ingresa como un nuevo componente la prevención y atención de desastres. Las políticas continuaron igual en materia de titulación de tierra, de hecho durante este periodo se titularon más resguardos (145), se benefició más población (62.407) y se adjudicó más extensión territorial (1.782.447 ha), alcanzando al final del 2001 más de 30 millones de hectáreas constituidas como resguardo. En materia educativa continuó con una tenue ampliación de cobertura sin garantizar el proceso de cualificación de docentes bilingües. En materia de salud, reglamentó la estructura operativa de la Ley 691 de 2001, incluyendo a los indígenas en el Sistema de Salud de la Ley 100 de 1993, y promoviendo la constitución de Administradoras de recursos en salud propias de las organizaciones indígenas, que le descargaron el problema al gobierno pero se lo trasladaron a la inexpertas autoridades indígenas en los sistemas lógicos de Occidente.

Pero lo que más confrontó a la administración de la época y a las organizaciones indígenas, por encima de su política de explotación de los recursos, fue la propuesta de modificar el sistema de participación en los ingresos corrientes de la nación. Toda la organización social, nacional y regional se movilizó contra esta propuesta que limitaba las transferencias a los departamentos y municipios para el ejercicio de los DESC. Los resguardos indígenas se sentían directamente perjudicados, porque además de la reducción de los recursos, la propuesta vulneraba la autonomía porque limitaba la disponibilidad de inversión de los mismos. El gobierno tenía muchas motivaciones para disminuir las transferencias, pero había una ineludible: su pésima gestión en materia económica había disparado las tasas de interés y reducido considerablemente los recursos como para cumplir con los mandatos de la Constitución Política. Atrapado en una recesión económica mundial, durante el gobierno de Pastrana el crecimiento estuvo con indicadores negativos, llegó a estar hasta -4 puntos, cifra histórica que congeló los precarios avances en la disminución de la pobreza y la inclusión social.

Mediante Acto Legislativo 01 de 2001, y posteriormente mediante Ley 715 del mismo año, el Congreso de la República modificó el régimen de transferencia. El primer efecto sobre los resguardos fue la disminución de recursos. En valores reales, los recursos asignados para los resguardos indígenas tuvieron el incremento más alto durante el primer año de vigencias, es decir, de 1994 a 1995 el incremento fue del 18%, de aquí en adelante el incremento sería menor, hasta que en el año 2001, año de la reforma, éste se presentó como decrecimiento, ya que el porcentaje fue inferior al de años anteriores en -8% (Arango y Sánchez, 2004, p. 172). En materia de flexibilidad para la inversión, acorde con las particularidades étnicas y culturales, la nueva normatividad también afectó de manera considerable la economía, ya que a diferencia de la Ley 60 que permitía inversión en más de 21 campos, la 715 sólo la autorizó en salud, educación, saneamiento básico, desarrollo agropecuario y vivienda, limitando la capacidad de inversión de muchas comunidades que tienen otras necesidades o que ya tienen éstas cubiertas por otros medios.

Con la misma dinámica restrictiva en la interpretación de la autonomía de las autoridades indígenas, el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006)

desarrolló una política caracterizada por debilitar la institucionalidad oficial sobre asuntos indígenas, limitar la autonomía y autodeterminación sobre el territorio, buscar los medios para permitir la explotación de los recursos naturales de los mismos, y congelar la titulación de los resguardos.

El plan de desarrollo “Hacia un Estado comunitario”, aprobado por la Ley 812 de 2003, dentro de la estrategia de equidad social desarrolló una línea de acción denominada “Fortalecimiento étnico”. En ésta el gobierno planteaba para la población indígena temas muy similares a los anteriores: prometía concertación, respeto y promoción a los planes de vida; distribución de subsidios y programas en salud considerando el número de población indígena en las regiones; educación intercultural; adquisición, ampliación y saneamiento de resguardos; derechos humanos, entre otros asuntos que eran asumidos tangencialmente por los gobiernos.

Tres elementos nuevos llamaban la atención en este plan de desarrollo que no se habían presentado en los anteriores: la creación de una consejería presidencial para asuntos étnicos, encargada de construir desde la presidencia políticas de coordinación interinstitucional. Y dos elementos que preocupaban considerablemente a las organizaciones: la disminución del presupuesto para la legalización y ampliación de los resguardos, y una inusual norma que, por su carácter contradictorio de los instrumentos internacionales y constitucionales no debía estar en un Plan, esto es, una disposición que eludía el derecho de concertación y consulta de las autoridades indígenas, entregando la potestad de decidir sobre proyectos de infraestructura en sus territorios a los Consejos Municipales de Planeación ((Arango y Sánchez, 2004). Este fue el primer campanazo de alerta sobre las normas lesivas a la autonomía que se podían venir para el movimiento indígena.

Contrario a una propuesta de fortalecer la institucionalidad pública para la atención de la población indígena, el gobierno de Uribe se encargó de debilitarla. La propuesta de la consejería presidencial no se desarrolló, en parte porque ésta fue utilizada como una estrategia del gobierno para alinear los movimientos sociales étnicos; además, la respuesta fue adversa y las organizaciones no avalaron la propuesta del presidente. No sólo no se creó la consejería, también en el ajuste a la estructura del Estado, para cum-

plir los compromisos con el FMI, el gobierno fusionó las Direcciones de Asuntos Indígenas y Comunidades Negras en la Dirección General de Asuntos Étnicos, adscrita al también fusionado Ministerio del Interior y de Justicia.

Ello implicó una considerable reducción de personal y una alta congestión para despachar los negocios que ya le correspondían. Igual suerte corrió el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), que pasó a denominarse Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), después de haber sido fusionado con otras cuatro instituciones adscritas al Ministerio de Agricultura. Con este acto el gobierno renunció a la reforma agraria, de ello da cuenta el recorte al presupuesto para sanear el déficit territorial de los indígenas en la nación, que se reduce en el 2005 en 10% de los porcentajes disponibles por el Incora en los anteriores gobiernos. A su vez, el presupuesto para comprar mejoras y sanear resguardos se supedita a ser una caja disponible para negociar con los pueblos que tengan territorios susceptibles de la instalación de megaproyectos (Mondragón, 2005). Para el gobierno Uribe y sus ministros, los indígenas ya tienen mucha tierra, prácticamente son considerados los terratenientes del país, señalando que tienen 31.066.430 hectáreas distribuidas en 647 resguardos, que ocupan cerca del 30% del territorio nacional, y que por eso no se debe resguardar una sola hectárea más (Naciones Unidas, 2004). Es cierto que la extensión del territorio titulado equivale a casi una tercera parte del territorio nacional, pero lo que omiten los discursos oficiales es que el 41% de la población indígena del país vive en la región andina y sólo dispone del 2,25 del total del territorio resguardado de la nación (Arango y Sánchez, 2004, cuadro 39, p. 131), que son precisamente las organizaciones que se están movilizand por este derecho. El 20% de la población indígena habita en las selvas, y es la que posee el 80% del territorio titulado, a ellos se le ha devuelto tanta tierra precisamente para que la proteja de la explotación, ya que es el bosque que aún le queda al país.

El tema del ordenamiento territorial no se limitó a esa disposición contraria a derecho estipulada en el Plan de Desarrollo. Este gobierno también intentó impulsar un proyecto de ley orgánica territorial al que se opusieron las organizaciones nacionales por considerarlo un nuevo intento de limitar la autonomía de los pueblos y los derechos consagrados en la Carta

Política para que puedan constituir entidades territoriales indígenas. Un proyecto en este orden también afectaría la conformación de las organizaciones indígenas y la posibilidad de ejercer pleno dominio sobre los recursos naturales y ejercer el derecho a una consulta previa que respete la autodeterminación de las comunidades. Al encontrar tanta oposición, el gobierno decidió no insistir en el asunto y prefirió continuar con el Decreto 1320 impulsando la intervención de capital privado o estatal en el usufructo del territorio indígena así éstos no estuvieran de acuerdo. Un aspecto que ha favorecido especialmente al gobierno en la aplicación de esta política han sido los recientes fallos de las Cortes, que cada vez abandonan más las concepciones garantistas, los últimos magistrados han entendido la autonomía en un sentido restrictivo, y con ello han hecho de la consulta previa más un trámite que un derecho.

...el proyecto presentado por el gobierno de Uribe no difiere de los presentados por los gobiernos anteriores, se mantienen las mismas contradicciones esenciales con la propuesta aprobada por todos los pueblos y las organizaciones indígenas en la consulta oficialmente organizada en 1993 y complementada en 2001. Una y otra vez, los indígenas chocaron con los proyectos gubernamentales porque el artículo 286 de la Constitución ya reconoce que los Territorios Indígenas son entidades territoriales de la República, mientras que los proyectos de los sucesivos gobiernos pretenden que para alcanzar la categoría de entidad territorial se debe seguir un determinado procedimiento y una aprobación gubernamental, lo cual reduciría el gobierno autónomo que reconoce el artículo 287 sólo a los territorios que progresivamente cumplan unos determinados requisitos y trámites. Con la Ley se pretende negar lo que la Constitución ya reconoce. ...Pero lo más grave del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial es que viene acompañado del intento de anular el reconocimiento constitucional a los territorios indígenas como un hecho preexistente al Estado mismo (Mondragón, 2005, pp. 17-18).

El gobierno Uribe ha tenido una fuerte ruptura con el movimiento indígena nacional. No sólo el congelamiento de la política de titulación, ampliación y saneamiento de resguardos ha provocado levantamientos y ocupaciones de hecho de haciendas latifundistas, las políticas de libre mercado, primero con el ALCA y luego con la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, ha ocasionado un fuerte rechazo y una gran movilización de los pueblos indígenas. Las organizaciones han mostrado su preocupación con estos tratados básicamente desde la prevalencia del acuerdo comercial en el orden jurídico interno, las patentes sobre el conocimiento tradicional y la biodiversidad existente en el territorio

indígena, las concesiones para la explotación de los recursos naturales, el incremento de la producción de semillas transgénicas en detrimento de la autonomía alimentaria de la comunidades, el incremento de la importación de alimentos insignia de las comunidades como el maíz, la limitación en el dominio de la propiedad de los resguardos, entre otros elementos que las organizaciones indígenas han rechazado con vehemencia (Zapata, 2004).

Hay una fuerte resistencia del movimiento a las políticas gubernamentales, incluyendo las de seguridad y las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Por eso se han presentado un gran número de acciones colectivas durante este periodo presidencial. Movilizaciones como la Minga por la Vida y los Pueblos, realizada en septiembre de 2004, y que contó con la asistencia de más de 65.000 indígenas en una marcha entre Santander de Quilichao y Cali; o la Minga Embera, realizada en octubre de 2005 que motivó la movilización de más de 80.000 indígenas en todo el país, y que tuvo como acción principal dos marchas del pueblo embera de occidente, una entre Belén de Umbria y Pereira, y la otra entre Santa Rosa de Cabal y Manizales, entre las dos sumaron aproximadamente 25.000 indígenas (Arias y Gómez, 2005, p. 4), dan cuenta del rechazo que el movimiento indígena tiene frente a las políticas gubernamentales actuales.

Pero la inconformidad no sólo es de las organizaciones, los organismos internacionales y las agencias de cooperación reiteradamente han manifestado al gobierno nacional sus inquietudes respecto al desfase entre los mandatos constitucionales y legislativos y las respuestas gubernamentales frente a los derechos consagrados en los mismos. La falta de voluntad para expedir leyes reglamentarias de los nuevos derechos constitucionales, y para aplicar la normatividad ya existente, ha provocado que dichos derechos aún no encuentren ni seguridad jurídica ni el compromiso del Estado para acabar con las dilaciones o restricciones que ha interpuesto sobre los derechos a la autonomía y al territorio. Esta preocupación queda expresada en el informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, sobre su visita a Colombia realizada entre el 8 y el 17 de marzo de 2004:

A largo plazo es motivo de preocupación que las comunidades indígenas aún teniendo legalmente la posesión de los resguardos no están en posición de poder proteger adecuadamente

sus territorios de invasiones o apropiaciones ilegales ni de ejercer efectivamente su derecho de determinar los usos que se den a las tierras, sobre todo cuando hay fuertes intereses económicos foráneos que disputan el control de las mismas. Estos conflictos pueden darse en parte porque la legislación respectiva aún no se ha consolidado, en parte porque el control de los recursos del subsuelo no está incluido en la concepción del resguardo indígena, y en parte porque la situación de conflicto a la que se ha aludido en los párrafos anteriores aumenta la vulnerabilidad de los pueblos indígenas incluso en el interior de sus propios resguardos. A ello debe agregarse que la constitución de las Entidades Territoriales Indígenas, como formas del ejercicio de los derechos autónomos de los pueblos indígenas, aún no se ha concretizado en el esquema institucional del Estado. El Relator Especial ve con preocupación los peligros potenciales que en el futuro puedan amenazar la integridad de los resguardos indígenas, y por tanto los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y sugiere que se integre una comisión amplia para realizar un estudio prospectivo sobre esta problemática (Naciones Unidas, 2004).

La Constitución Política y la jurisdicción constitucional

La Constitución, en su artículo cuarto, determina que ésta es norma de normas; según la pirámide de jerarquización de Kelsen, es la máxima norma positiva del ordenamiento. En igual sentido, el artículo 93 de la misma,¹⁶ al establecer que los tratados internacionales sobre derechos humanos priman en el ordenamiento interno, le confiere al Convenio 169 de la OIT un valor igual al de la Constitución, subordinando la producción legislativa y la acción administrativa a sus principios y mandatos. El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Congreso colombiano mediante la Ley 21 de 1991, algo muy significativo pues el nuevo marco constitucional se modifica rápidamente para adoptar nuevos instrumentos internacionales de protección de derechos para los indígenas nacionales, cuando en el nuevo ordenamiento constitucional sólo se habían aprobado 20 leyes nuevas, a escasos meses de ratificada la nueva Carta. En el Convenio 169, y en las normas especiales para población étnica, en particular para indígenas, de la Ley Fundamental se encuentran positivizadas las principales conquistas jurídicas del movimiento indígena nacional, obviamente apoyado en un efecto mundial.

¹⁶ El artículo 93 de la CP dice textualmente: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

Desde 1977, en el marco del año de la internacionalización de los derechos indígenas, y más concretamente a partir de la Conferencia internacional de organizaciones no gubernamentales sobre la discriminación de los pueblos indígenas de América, se planteó la revisión del Convenio 107 de la OIT de 1957. Este instrumento recogía principios y obligaciones de los Estados para proteger a los pueblos indígenas, pero en el desarrollo de los derechos como pueblos, y en el reconocimiento de facultades de autonomía, de gobierno propio y otros elementos, se le encontraron grandes vacíos. Esto era muy evidente, porque el Convenio 107 mantenía vivo el enfoque integracionista y de asimilación de los indígenas por parte de la cultura mayoritaria, algo que desconocía la pervivencia cultural de los pueblos.

Sólo hasta 1989, la OIT vinculó a los Estados Parte en la aprobación de una nueva norma internacional que reflejara efectivamente las reivindicaciones y los derechos reclamados por los movimientos indígenas de América y demás pueblos tribales del mundo. Los Estados miembros de la OIT, reunidos en la 76 Conferencia General celebrada en Ginebra, aprobaron el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

El espíritu del Convenio 169 hace referencia a unos principios básicos que deben considerar los Estados en la elaboración de la legislación y las políticas públicas relacionadas con las comunidades indígenas en todos los sectores sociales y de la administración. El respeto a la diversidad de las culturas dentro de la nación, a sus formas de vida, a sus organizaciones, a sus instituciones tradicionales y demás prácticas propias que garantizan la autonomía de los pueblos, es tal vez el principio más importante contenido en este convenio.

La participación efectiva de los pueblos en las decisiones que los afectan, y el establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento a este instrumento internacional por parte de los Estados y gobiernos donde se aplique, son otros dos elementos importantes que aporta este Convenio. También describe las características de esos pueblos, tomando para ello criterios muy amplios, pertinentes y suficientes como para comprender todos los 87 pueblos indígenas de Colombia, anuncia que el sujeto jurídico del Convenio es un sujeto colectivo de derechos, una comunidad caracterizada por su conti-

nuidad histórica, con una lengua, tradiciones, usos y costumbres propias, con formas de organización social y cultural exclusiva.

El principio de autodeterminación de los pueblos, muy desarrollado en otros instrumentos internacionales, es estipulado en el Convenio 169, pero también restringido por el mismo. En el texto se restringe la interpretación de la autodeterminación de tal forma que no implique reivindicaciones independentistas y de separación del territorio por parte de los pueblos indígenas y algunas naciones que reclaman autonomía territorial en virtud de una nacionalidad diferente a la que otorga el Estado que detenta el poder. Con este temor se redujo mucho la aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos, a sabiendas de que los movimientos indígenas, por lo menos en Latinoamérica, no exigen tal separación, por el contrario, reconocen en el Estado un garante de la pervivencia de los pueblos, de la restitución de las tierras, del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

Lo que la norma no pudo desarrollar en autodeterminación, entendida ésta como la máxima libertad para decidir sobre la vida en sociedad en el territorio, sin ninguna intromisión del Estado, por lo menos quedó como el reconocimiento pleno de la autonomía de las comunidades. La autonomía no quedó plasmada en abstracto, el Convenio 169 señala derechos expresos que materializan este principio de la autonomía en los territorios, el uso y la educación en la lengua propia, la expresión de su propia cultura, el autogobierno, la práctica de normas propias en sus formas organizativas y de control, o sea jurisdicción propia, y la participación a través de la consulta previa de las autoridades estatales sobre decisiones que los afectan, o a sus territorios. Pero el principio de autodeterminación no debe observarse como algo absoluto: en ningún aspecto rebasa las facultades y responsabilidades de los Estados a los que pertenecen los pueblos indígenas.

El Convenio también ordena la disposición de medidas especiales de protección de los Estados, frente a la vulneración de los derechos individuales y de los derechos de los pueblos indígenas. En igual medida, los Estados deben velar por la integridad de los valores culturales reconocidos y protegidos en sus diversas manifestaciones políticas, sociales, económicas, organizativas, espirituales. Son muchos más los derechos reconocidos en las normas desde los principios de autonomía, territorio y cultura, con lo que se

observan importantes logros en las reivindicaciones de las organizaciones indígenas del país en el campo jurídico, aunque falte la materialización en acciones administrativas. En muchas ocasiones, los servidores públicos y la sociedad general vulneran los derechos de los pueblos indígenas, más por desconocimiento del Convenio y de su fuerza vinculante, que por mala fe de los funcionarios.

Por su parte, la Constitución Política de 1991, a diferencia de normas nacionales anteriores que definían al sujeto indígena como salvaje, incapaz o, en el mejor de los casos, un inmaduro psicológico, lo reconoció como un ciudadano pleno, con capacidad de gozar de los derechos y deberes de cualquier nacional colombiano. Pero a su vez, la Constitución habla de unos derechos especiales reivindicados por los indígenas como pueblos. Desde ahí, la Constitución reconoce una ciudadanía diferenciada. Pero el ejercicio de la ciudadanía es colectivo y por eso la mayoría de los derechos especiales de los indígenas son otorgados en reconocimiento de un sujeto colectivo que representa la relación integral entre el individuo, su comunidad, su tierra y la naturaleza. Desde esta perspectiva, la normatividad ha dejado huérfanos a los indígenas que cada vez más llegan a las grandes ciudades.

Esa doble consideración de ciudadanía permite que los indígenas gocen de una excepción muy relevante dentro del sistema jurídico colombiano. Sus derechos colectivos se entienden como fundamentales pues garantizan su existencia como pueblos. Gracias a ello, los derechos de los pueblos indígenas, en especial cuando se vulneran los relativos a la Constitución y al Convenio 169, pueden ser protegidos por acciones judiciales extraordinarias como la acción de tutela o el derecho de amparo.

Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas 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 con intereses difusos o colectivos (artículo 88 de la CP). En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo, los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos e intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes.¹⁷

La Constitución de 1991 incorporó el reconocimiento de derechos que podría indicar un intento de

la sociedad mayor nacional por conciliar sus diferencias con los grupos étnicos. La evidencia más fiel de esta afirmación se encuentra en el artículo 7 de los principios generales. En él se señala el reconocimiento de una nación colombiana diversa en lo étnico y rica en culturas que deben coexistir en armonía, sin ningún tipo de discriminación. En los principios generales del Estado queda plasmada una cláusula que deja atrás el antiguo proyecto hegemónico de nación, en el que sólo cabía una sociedad guiada por los dogmas morales cristianos. Por eso, además de los derechos de blancos y mestizos, la Constitución reconoció derechos a los pueblos indígenas, a las comunidades afrodescendientes y a los raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia, para que puedan desarrollar sus propias formas sociales, culturales, políticas y de integración con su territorio, aunque no comulguen con los proyectos del resto de la sociedad.

En el mismo sentido, el artículo 10 consagró como principio la oficialidad de las lenguas nativas en sus propios territorios, y el derecho a la etnoeducación bilingüe, incluso como voto de reivindicación con las 18 culturas que perdieron su lengua. En síntesis, fue política del Constituyente entregar todos los derechos de los nacionales a los integrantes de los pueblos indígenas, además de estipular los siguientes grupos de derechos, arduamente reclamados por el movimiento indígena nacional:

- El derecho a su existencia como pueblos, lo que les da la posibilidad de asegurar su integridad territorial, social, cultural, política, económica y espiritual.
- El derecho a la autonomía, que se deriva del reconocimiento del anterior, y que implica aceptar que los pueblos indígenas mantienen formas de relación económicas, sociales y jurídicas diferentes en cuanto tienen sus propias aspiraciones y cosmovisiones, y que suponen el reconocimiento de gobiernos propios.
- El derecho al territorio, que reconoce las prácticas milenarias de formas de tenencia y uso de la tierra dentro de los resguardos, como elementos inherentes a la identidad cultural.
- El derecho a la doble nacionalidad, en cuanto condición para que puedan mantenerse unidos a pesar de las artificiales divisiones entre los Estados.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-380 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

- El derecho a una jurisdicción propia, como reconocimiento a la particularidad de sus prácticas socioculturales.
- La protección de los recursos naturales, de gran significado en el contexto de la crisis ambiental planetaria, que apunta a privilegiar la función ecológica o de conservación que deben cumplir los territorios indígenas, y la protección de las riquezas culturales.
- El derecho a constituirse en entidades territoriales del Estado, asegurando su autonomía administrativa y la participación en los ingresos corrientes de la nación.
- El derecho a una educación propia, bilingüe y definida por las comunidades.

La jurisdicción constitucional

La Constitución Política de 1991 creó un tribunal nacional encargado de vigilar la adecuación del sistema jurídico colombiano a la nueva norma; la Corte Constitucional se encargaría de definir el alcance de los principios y las normas constitucionales que dan vida al nuevo modelo de Estado social y democrático de derecho, y que le dan la potestad de definir la prelación de los diferentes derechos cuando exista choque entre éstos.

Durante estos 15 años de aplicación de las normas constitucionales se han presentado cientos de acciones de tutela y algunas demandas de constitucionalidad para la defensa de comunidades indígenas, una gran proporción ha sido interpuesta por las organizaciones creadas para la defensa de los derechos indígenas, justificadas en las condiciones de aislamiento geográfico, manejo de otras lenguas, desconocimiento de la jurisdicción ordinaria y diversidad cultural de las comunidades afectadas, lo cual implica un avance en la protección, de tal forma que la ONIC podría demandar en nombre de cualquier comunidad sin que medie poder judicial para ello. Accionada la jurisdicción constitucional, la Corte se ha encargado de dar contenido y alcances a los derechos étnicos que sólo se encontraban enunciados en la Carta Política. En la sentencia de unificación SU-510 de 1998, señaló una lista de derechos que merecen protección inmediata para preservar la integridad de los pueblos indígenas:

- *El derecho a la subsistencia*, derivado de la protección constitucional a la vida (art. 11 CP).
- *El derecho a la integridad étnica, cultural y social*, que se desprende no sólo de la protección a la diversidad y del carácter pluralista de la nación (arts. 1 y 7 CP), sino también de la prohibición de toda forma de desaparición forzada (art. 12 CP).
- El derecho a la propiedad colectiva (arts. 58, 63 y 329 CP).
- El derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios (art. 330 CP).¹⁸

Esta lista no se hizo en forma taxativa, corresponde a una agrupación de los derechos más vulnerados de los pueblos indígenas, entregando a los jueces de la república directrices claras para su protección, y al Estado límites en su actuación. La consagración de la diversidad étnica y cultural como principio constitucional facilitó a la Corte Constitucional un amplio ejercicio interpretativo, se utilizó para dar la categoría de derechos fundamentales a derechos colectivos, que en principio no serían susceptibles de protección inmediata a través de la acción de tutela, de esta forma, en diversas sentencias de tutela, unificadas en la sentencia SU-510 de 1998, se establecen derechos que serían fundamentales para los pueblos por emanar de un principio constitucional:

los artículos constitucionales número 8 (protección de la riqueza cultural de la nación), 9 (derecho a la autodeterminación de los pueblos), 10 (oficialidad de lenguas y dialectos de los grupos étnicos), 68 (respeto a la identidad en materia educativa), 70 (cultura como fundamento de la nacionalidad colombiana y reconocimiento de la igualdad y dignidad de todas las culturas), 72 (protección del patrimonio arqueológico de la nación) y 329 (reconocimiento de entidades territoriales), emanan del principio de diversidad étnica y cultural.¹⁹

Pero el principio de diversidad no sólo ha servido de sustento para la protección de los derechos mencionados, también es la base de sentencias relativas

¹⁸ Sentencia T-380 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia C-058 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero; sentencia T-349 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia T-496 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia SU-039 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell. Todas ellas citadas por la sentencia SU-510 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁹ Sentencia T-428 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón; sentencia T-342 de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell; sentencia C-104 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara; sentencia T-496 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia SU-039 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell. Todas ellas citadas en la SU-510 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

al territorio indígena, la propiedad colectiva, los recursos naturales, la consulta previa y el ejercicio de la jurisdicción especial indígena.

Siendo el territorio y sus recursos naturales la piedra angular de los pueblos indígenas, portador de un contenido cosmogónico, cultural y de subsistencia, una alta proporción de las sentencias de la Corte se dedican al tema; frente al primero manifiestan que es un derecho fundamental, y que la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades también lo es:

Sin este derecho los anteriores (derechos a la identidad cultural y a la autonomía) son sólo reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. Presupone el reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales ocupados y los que configuran su hábitat.²⁰

Con respecto a la propiedad de los recursos naturales ha señalado que el derecho a la propiedad colectiva de los resguardos (art. 329 CP) en favor de las comunidades indígenas comprende la propiedad colectiva de éstas sobre los recursos naturales no renovables existentes en su territorio,²¹ lo que constituye un avance para las reivindicaciones de los pueblos que han defendido la propiedad sobre estos recursos y la posibilidad de oponerse a sus explotaciones. Para sustentar este alcance de los derechos la Corte ha procurado buscar peritos antropólogos, sociólogos e historiadores que les permitan comprender los tejidos sociales de las comunidades, su relación con el territorio, las necesidades para su supervivencia y, en general, aquellas prácticas que los hacen ser diversos entre ellos y con la cultura mayoritaria. Frente a sus territorios y los recursos naturales, los fallos han mostrado la existencia de un alto grado de interdependencia biológica del ecosistema, a tal nivel que el deterioro grave del medioambiente de un grupo étnico puede contribuir a la destrucción de sus condiciones de vida y su sistema de creencias generando pasivamente su desaparición forzada (art. 12 CP) o etnocidio.

La prevalencia de la integridad cultural, social y económica de estas comunidades sobre la explotación de los recursos naturales en sus territorios –la que sólo es posible si media la

autorización previa del Estado (art. 80 CP) y de la comunidad indígena (art. 330 CP)–, se erige en límite constitucional explícito a la actividad económica de la explotación forestal.²²

Esta posición de la Corte Constitucional se mantuvo en varias sentencias,²³ pero el modelo de desarrollo del Estado cada vez está más ligado a la explotación de recursos naturales, y la estrategia de fumigaciones de cultivos ilícitos en territorios indígenas ha implicado un cambio en la protección de estos derechos por la Corte Constitucional, y si bien se continúa reconociendo la interdependencia de territorio y su pervivencia, se defiende la posición del Estado sin importar sus consecuencias.

En relación con el principio de autonomía la Corte considera que debe ser analizado a la luz de la diversidad étnica y cultural y el pluralismo, lográndose solo si se permite un amplio espacio de libertad a las comunidades indígenas, dejando el establecimiento de límites a la autonomía de éstas a mecanismos de solución de conflictos específicos, como las acciones ordinarias o la acción de tutela. De esta forma defiende la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y, por tanto, la minimización de las restricciones a las indispensables; en diferentes sentencias se han establecido criterios para jerarquizar este principio cuando exista conflicto con otros derechos:

- Primero, el grado de conservación de los usos y las costumbres de la comunidad indígena determina el grado de autonomía que se otorga a sus acciones.²⁴
- Segundo, debe ponderar los intereses en disputa con otros derechos fundamentales o principios.²⁵
- Tercero, de quedar demostrado que prima otro valor superior sobre los intereses de los indígenas, el juez deberá adoptar la medida menos restrictiva frente al principio de diversidad étnica y cultural.

²² *Ibíd.*

²³ Corte Constitucional, sentencia T-634 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia T-428 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón; sentencia C-139 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia T-349 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz; sentencia T-496 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-510 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencias 254 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; sentencia C-139 de 1996, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁰ Asamblea Nacional Constituyente, ponencia "Los derechos de los grupos étnicos", constituyente Francisco Rojas Birry, *Gaceta Constitucional*, núm. 67, p. 18. Sentencia T-188 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver también sentencia T-257 de 1993 y sentencia T-652 de 1998.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-380 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

El análisis de la autonomía ha procurado dar independencia a los gobiernos propios, a la toma de decisiones, a su construcción normativa y aplicación de la jurisdicción especial, y a sus sanciones de acuerdo con los usos y las costumbres. Algunos de los derechos fundamentales que prevalecen frente a tal principio de autonomía son el debido proceso, el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud, la prohibición de la tortura, la prohibición de confiscación y el destierro.²⁶

Pero la protección al principio de autonomía se ha quedado corta cuando se busca la protección frente al modelo de desarrollo neoliberal impuesto; en este sentido, cuando los pueblos indígenas han pedido aplicar el derecho de consulta previa en concordancia con la autonomía o autodeterminación como forma de resistir a la ejecución de megaproyectos y medidas adversas a su pervivencia, la Corte ha optado en los últimos fallos por definir que en últimas es el Estado el llamado a determinar el modelo de desarrollo nacional, y como tal puede decidir frente a la ejecución de medidas a las que se oponen los pueblos indígenas. El fallo más garantista que en materia de consulta previa se ha proferido es la sentencia 039 de 1997, allí se contempló que ésta debería buscar:

- a) Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.
- b) Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.
- c) Que se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo

que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada.

Cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión de la autoridad debe estar desprovista de arbitrariedad y de autoritarismo; en consecuencia debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena.

En todo caso deben arbitrarse los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros.²⁷

Este fallo fue importante a fin de fortalecer la resistencia del pueblo u'wa para oponerse a la extracción del petróleo en sus territorios, y para sustentar la obligación de reparar al pueblo embera catío por la construcción de la represa de Urrá; fallos posteriores han citado esta sentencia pero luego de la expedición del Decreto 1320 de 1998, que reduce la consulta previa a un trámite administrativo, no ha sido posible su aplicación en los términos que se requiere para garantizar la pervivencia e integridad de los pueblos, porque es el Estado quien termina definiendo sus prioridades, de esta forma la única alternativa para los indígenas es acudir a la justicia para que se tasen los perjuicios ocasionados, en caso de que se comprueben, corriendo el riesgo de comunidades como Cristianía, Chajeradó, en Antioquia, y las embera del río Sinú y río Verde, en Córdoba, donde se condenó al pago de perjuicios, al restablecimiento de los derechos, a la restauración de los recursos naturales sin que en las dos primeras comunidades se haya obtenido reparación alguna, y en las últimas dos se obtuvo un subsidio individual a cada miembro de la comunidad que más que restablecer generó conflictos internos y adaptación a la cultura mayoritaria.

En síntesis, nadie más que los indígenas han soportado los efectos negativos de la aplicación de los enfoques positivos, racionales y conductuales que

²⁶ Ver Corte Constitucional, sentencias T-254 de 1994; T-349 de 1996; T-523 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz;

²⁷ Corte Constitucional, sentencia 039 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

pretenden la inserción de todos los seres humanos en una lógica hegemónica de concebir el mundo y las relaciones sociales. Tal vez el modelo teórico y las herramientas técnicas de las políticas públicas llegaron al país en la década de 1990, pero las políticas aplicadas a los pueblos indígenas por el Estado llevan casi dos siglos imponiendo de forma violenta la inserción en el desarrollo económico de la nación desde una perspectiva liberal en la que no han importado los derechos de estos ciudadanos.

El territorio y sus recursos, el abandono de prácticas salvajes, y la inserción de los indígenas en la sociedad mayoritaria, fueron los temas en los que se centraron las políticas para pueblos indígenas hasta el Frente Nacional. Primero fue la reducción de las comunidades –durante este nuevo periodo ya se trataba de integración–, pero en la cultura nacional y la de sus gobernantes seguía imperando el mismo imaginario, que respondía a un proyecto económico basado en la agricultura extensiva y la colonización de los llamados territorios nacionales que no eran más que selvas inhóspitas que debían ser reducidas a suelos aptos para la ampliación de la frontera agrícola, por eso, insertar a una minoría en poblados o en pequeñas parcelas fue el imperativo de los poderes económicos regionales y nacionales que no entendían cómo tan poca gente generaba tanta resistencia a este proceso.

Fruto de los nuevos debates internacionales, de la voluntad de funcionarios en el gobierno, y de la presión del movimiento social, para 1980 se presenta un cambio de política. De hecho, es sólo hasta esta época que se desarrolla una política administrativa para este grupo poblacional, aunque aquí tiene que ver la negociación del Concordato con la Iglesia y con la devolución de los territorios de evangelización; esto hizo que el gobierno tuviera que ejercer responsabilidades administrativas y de prestación directamente con la población indígena en aspectos como: territorio titulado como resguardo, reconocimiento de las autoridades indígenas, reglamentación de DESC específicos para indígenas, respeto a modelos de etnodesarrollo, fortalecimiento de organizaciones sociales e institucionalidad oficial. Las políticas administrativas para indígenas de esta década alcanzaron su máximo desarrollo a favor de las reivindicaciones sociales y políticas del movimiento, hasta la consagración de la plena ciudadanía, el reconocimiento de las culturas como nacionales y la autonomía como valores superiores de la república en la Constitución Política de 1991.

Pero a menos de quince años de expedida la primera política gubernamental, la presión sobre el territorio, más concretamente sobre sus recursos naturales y de biodiversidad, las limitaciones sobre la autonomía, la tutoría en la administración de los recursos económicos y el estancamiento en la titulación de tierras muestran un retroceso en los derechos adquiridos y aun vigentes. El Relator Especial corroboró que entre la consagración de derechos para indígenas y el espíritu de las políticas del Estado hay mucha distancia.

La precaria situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia 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 contendientes cuya acción incide en las posibilidades de supervivencia de las comunidades autóctonas.

Esta conclusión puede ser compartida por las organizaciones indígenas, aunque tal vez discrepen en denominar la legislación nacional como avanzada, ya que el reconocimiento de principios superiores no ha significado una reglamentación legislativa y administrativa que respete el espíritu de éstos. Además, el Relator Especial corroboró cómo normas básicas de reglamentación de derechos constitucionales no han sido expedidas por falta de voluntad del Estado para que éstas garanticen el ejercicio de los derechos en vez de restringirlo. Pero los dos temas que evidencian el atraso del marco normativo en relación con los derechos de los indígenas se encuentran en el campo de la definición del sujeto indígena y, en relación estrecha con ésta, del indígena habitante de la ciudad.

En el primer caso, son el Estado y los peritajes técnicos los que se arrogan la definición del sujeto indígena, desconociendo el autorreconocimiento de las comunidades. El Estado se ha negado a comprender al indígena como un sujeto que tiene una lengua propia y unas costumbres ajenas a las occidentales, incluyendo las rurales. La disyuntiva indio o campesino ha servido a los gobiernos para desconocer derechos de autonomía y territoriales; el hecho de tener lengua propia no ha sido un criterio predominante para funcionarios y peritos, que no reconocen que el caso planteado no se resuelve desde la disyuntiva planteada, sumado al hecho de que los indios han soportado una presión cultural de siglos, además de haberse resistido a que se extinguiera del todo la memoria de los ancestros. En igual situación se encuentran los indígenas que viven en las urbes, ya que para el Estado el indígena es el que

se encuentra vinculado a un cabildo, cuando sale de su resguardo no hay legislación que lo obligue a garantizar derechos y servicios desde una perspectiva étnica y cultural. La población indígena en las ciudades está creciendo de forma acelerada por los efectos del desplazamiento forzado en las comunidades indígenas.

No podemos terminar este recorrido sin mencionar los efectos de la violencia política y los poderes regionales oscuros en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, y con ello otro ámbito de acción de las políticas gubernamentales: la protección de los derechos civiles y políticos de los indígenas. Sin ser éste el objeto del presente ensayo, sería ingenuo omitir la incidencia de las diferentes violencias en la adopción de políticas administrativas, de acción u omisión, o incluso las políticas de diferentes actores regionales, que sin ser el Estado oficial, han promovido modelos particulares de apropiación territorial y desarrollo económico local con soporte en ejércitos privados, insurgentes, y a veces con el contubernio de la Fuerza Pública; fuerzas oscuras que han desplazado o masacrado comunidades, incidiendo de forma más brutal en el arrasamiento de los pueblos. El Relator Especial corroboró la difícil situación de los pueblos indígenas en Colombia, evidenciando el fracaso de las políticas en la pervivencia de los mismos, el Estado ni siquiera ha podido evitar el exterminio físico:

Particularmente preocupantes son las amenazas de extinción de varias comunidades en Colombia. Se señala que al menos doce pequeños pueblos indígenas en el Amazonas están a punto de extinguirse por efecto de estos diversos procesos (conflicto armado, cultivos ilícitos, destrucción del medioambiente, megaproyectos económicos) y sus secuelas en las condiciones de subsistencia de la población (desplazamientos forzados, asesinatos selectivos de líderes, destrucción de las economías de subsistencia, deterioro de la salud, desintegración del tejido social de la comunidad y de la identidad cultural propia). El 40% de los pueblos indígenas amazónicos estaría en niveles de riesgo alto y muy alto. ...Esta situación indica una emergencia humanitaria de graves proporciones, pero las medidas que han sido tomadas por el Estado y por diversas agencias privadas e internacionales parecen ser insuficientes hasta el momento para hacer frente efectivamente a la crisis (Naciones Unidas, 2004).

La situación de crisis humanitaria encontrada por el Relator Especial, es la sumatoria de diversas violencias que en diferentes momentos han querido expulsar a los indígenas de su territorio o han eliminado a líderes y autoridades para resquebrajar el tejido social de los grupos étnicos y comunitarios. Los impactos generados por las políticas de los actores armados con-

tra los pueblos indígenas han sido más documentadas respecto a los estudios de caso y la configuración de misiones internacionales de verificación de la situación de los pueblos indígenas y la acción de organismos internacionales de derechos humanos; en la actualidad los pueblos nasa, embera catío del alto Sinú, u'wa y kankuamo tienen medidas cautelares impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado colombiano. También se han realizado investigaciones sobre los impactos de la instalación de megaproyectos en territorios indígenas, hasta se han realizado estudios de caso sobre la relación entre los proyectos de desarrollo económico y la sobreposición de éstos con los mapas de los territorios indígenas y el de la violencia política. Lo que aún no se ha realizado es un estudio que analice la relación entre las políticas gubernamentales y legislativas, y la operación de las violencias por los actores armados, según los propósitos económicos de los diferentes actores, porque si algo es claro es que el despojo territorial que no se ha logrado hacer por las normas sí se ha logrado hacer por la vía armada, así lo evidencian los 46.795 indígenas víctimas del desplazamiento forzado colectivo hasta 2004 (Villa y Houghton, 2006, p. 75).

El libro *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia 1974-2004*, da cuenta de que la violencia ha pasado por varios periodos relacionados con los procesos de organización y movilización política de los indígenas. El primer periodo es denominado por los autores Villa y Houghton (2006), como el periodo de la violencia gamonal (1970-1991), caracterizado por las agresiones de terratenientes, colonos y fuerza pública en función de intereses directamente territoriales. El segundo, denominado La Constitución Política de 1991 y el nuevo orden territorial (1992-1996), se caracterizó por la disminución de acciones violentas contra comunidades indígenas; mientras tanto, se desarrollaba una nueva lógica por parte de la insurgencia y la nueva organización nacional del paramilitarismo de "controlar la población como parte del dominio territorial", de esta forma, asegurar el tejido comunitario y sus organizaciones, así como garantizar los apoyos logísticos de la comunidad fueron las premisas de las avanzadas de cada uno de los grupos armados. De esta forma se configuró la aparición de la última etapa de violencia, y la que ha provocado más infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario de los indígenas, la inclusión

de los pueblos indígenas en la guerra (1997-2004), “A partir de entonces los territorios indígenas que son afectados por hechos de violencia coinciden con los del conflicto general, a diferencia del primer periodo cuando tienen una geografía y dinámica específicas” (Villa y Houghton, 2006, p. 41). Cada uno de estos periodos tiene una relación directa con la agenda gubernamental y económica de los poderes regionales y nacionales, y la movilización de las organizaciones indígenas, la lectura del texto mencionado de Villa y Houghton da cuenta de ello.

La información disponible permite identificar que la violencia política contra los pueblos indígenas está directamente relacionada con las diferentes etapas del despertar indígena. El Sistema de Información sobre Pueblos Indígenas de Cecoin muestra que entre 1974 y 2004 se registran, en todos los años violaciones individuales de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Las 6.726 violaciones registradas en el periodo, de las cuales 1.869 corresponden a asesinatos políticos contra dirigentes y autoridades, indican que la guerra ha afectado de forma sistemática a los pueblos indígenas en los últimos 30 años y es una constante en su proceso de conformación política (Villa y Houghton, 2005, p. 20).

La autonomía en el etnodesarrollo y los planes de vida

Ya hemos realizado un amplio recorrido por las propuestas de políticas del Estado, desde diferentes poderes públicos. Ha quedado claro cómo las propuestas de inserción encontraron una fuerte resistencia en las comunidades indígenas y sus organizaciones haciendo no sólo difícil la imposición de las mismas, sino que al final de la contienda, el movimiento indígena puede celebrar que sus reivindicaciones están en un escenario de agenda pública. Las nociones de construcción normativa y de políticas administrativas son muy diferentes a las políticas que espera el movimiento social indígena, que se salen por completo de los moldes creados para construir el desarrollo en el tercer mundo. La historia del movimiento, sus reivindicaciones, conquistas y promesas aplazadas son la otra cara de las políticas oficiales, una contra cara que evidencia que este campo para la organización social es más político que técnico-administrativo.

La complejidad y cantidad de vacíos en el fuero especial indígena da cuenta de cómo el pulso político del Estado y el movimiento ha provocado la expedición de normas contradictorias y con poco sustento técnico en la doctrina jurídica. Entonces, los enfoques, las exigen-

cias, los juegos sobre la validez y vigencia de la norma, la organización y la movilización social de este grupo poblacional marcan un contrapunto que plantea la necesidad de observar las políticas públicas desde la otra barrera, no sólo desde la racionalidad de la decisión de Estado, que es el análisis que hemos hecho hasta ahora. En este acápite en particular indagaremos desde dónde reclaman los pueblos indígenas que se haga la construcción de políticas, o mejor, el lugar que esperan ocupar, teniendo presente el reconocimiento de la historia de su proceso de movilización, la exigencia de la autodeterminación social y autonomía de sus gobiernos, y las nociones propias sobre progreso y desarrollo.

A pesar de tener unas demandas particulares, la organización indígena no era autónoma dentro de los procesos de movilización antes de la década de 1970. Marcada en la recuperación del territorio y la autonomía del mismo, la causa indígena estuvo muy ligada al movimiento campesino, su participación fue fundamental dentro de los logros alcanzados por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). La lucha en estos años se reducía a reclamar tierra para las comunidades, a través de la ANUC los indígenas exigían la implementación real de una reforma agraria que reconociera la propiedad colectiva de los resguardos, algo muy bien visto por el movimiento de izquierda de la época, que venía en un frontal ataque contra la concentración de la propiedad privada, haciendo de los terratenientes y el Estado que los protegía sus principales enemigos. El sector indígena en la ANUC era muy fuerte. Encontraban muchos puntos en común con el movimiento campesino: en el abandono histórico del campo, la eterna disputa con los terratenientes, el desplazamiento forzado, el temor infundido por grupos de autodefensas de los poderes regionales, entre otras cosas. Era tan importante la presencia indígena en la ANUC que estaban representados dentro de la Secretaría General, y para 1974 se realizó el primer congreso de los usuarios campesinos indígenas.

Las exigencias de la movilización indígena desde el Gran Consejo Supremo de Indias de Quintín Lame, el Partido Comunista Colombiano (PCC), y desde la propia ANUC, se centraban en tres puntos: la reconstitución de los cabildos, la recuperación de las tierras y el terraje.²⁸ Por eso no es extraño que a la hora de

²⁸ El terraje es un contrato por el cual el dueño de la tierra la cede a manera de arriendo, normalmente pagado con trabajo y productos de la misma tierra.

construir su propia organización, con una base social autónoma, ya no subordinada a la agenda de la lucha popular de movimientos más amplios, estas tres reivindicaciones hayan seguido como puntos centrales de la acción política del movimiento social.

Los indígenas no sólo reclamaban tierra como unidad productiva, las reivindicaciones iban más allá de las definidas por el movimiento campesino, ya que el territorio hace parte de una cosmovisión que permite la unidad y pervivencia cultural de los pueblos, que a su vez exigen instituciones sociales y de gobierno propias. Por eso el movimiento indígena se vio en la necesidad de desarrollar una plataforma política propia, independiente y diferenciada de la de cualquier otro movimiento o sector social, generando también organización propia. El primero en cosechar la semilla fue el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en 1971; en los años siguientes se fueron conformando varios consejos regionales en los departamentos de la región Andina hasta que se realizó el Encuentro Nacional Indígena, realizado en Lomas de Hilarco, en Tolima, en octubre de 1980; a esta reunión asistieron representantes de seis consejos regionales indígenas, y eligieron un comité provisional encargado de facilitar la coordinación entre las diferentes regionales para realizar una acción conjunta en las reivindicaciones de carácter nacional.

Para esta época, en la que se presenta la separación del movimiento campesino, las organizaciones indígenas empiezan a llenarse de instrumentos que les permitieran acceder a sus reivindicaciones como movimiento social que desarrolla una plataforma política propia, es ahí cuando los indígenas conocen la posibilidad de apelar a las herramientas legales que ya existían. Aunque en un primer momento el movimiento indígena de 1970 cuestionó fuertemente la Ley 89 por su carácter excluyente, desconocedor de la pluralidad y diversidad cultural de la nación colombiana, rápidamente se comenzaron a observar las bondades que ofrecería el cumplimiento de la Ley en materia de protección y concesión de tierras, y en la organización de los cabildos como proyección de un gobierno autónomo, apegado a los preceptos de justicia y administración desde sus prácticas ancestrales, a pesar de que el cabildo haya sido una institución creada por la Colonia para asegurar el sometimiento de las pequeñas sociedades nativas. En el caso del CRIC, durante el primer encuentro se cuestionó considerablemente

la Ley 89 por su carácter discriminatorio, señalando directamente las lesiones que causaba para la cultura y supervivencia de los pueblos nativos del país. En posteriores reuniones, el CRIC la planteó como herramienta para avanzar en su plataforma reivindicativa, y la divulgación de las normas que reconocían derechos para las comunidades indígenas, estrategia que sirvió para encausar su lucha por tierras, con un soporte jurídico muy fuerte; esto fue algo frente a lo que no se pudieron oponer muchos terratenientes que atónitos observaban los logros del movimiento en el reconocimiento de sus derechos.

La Ley 89 de 1890, a pesar de desconocer a los indígenas como plenos sujetos de derechos y deberes, y de tratarlos como menores de edad, entregó una herramienta jurídica para la organización de los gobiernos propios y el mantenimiento o la recuperación de tierras. A partir del primer Congreso Indígena de 1982, la organización nacional y regional realizó una lectura en la que señaló las bondades jurídicas de la Ley 89 para las conquistas de las reivindicaciones del movimiento; de esta forma, la exigibilidad de la misma se incorporó como un elemento importante en la plataforma política desde inicio de la organización nacional, así quedó plasmado en las conclusiones del Primer Congreso:

Para los clasificados por la Ley 89 de 1890 como civilizados, o sea para los indígenas comuneros de resguardos o reservas, esta ley establece un régimen de protección sobre las tierras de propiedad de las comunidades indígenas ya que estas tierras son de propiedad comunitaria o colectiva según la costumbre del indígena, y no pueden ser embargadas para pagar deudas, ni personales ni colectivas; no pueden ser vendidas pues son nulas las ventas hechas sin que se llenen los requisitos exigidos por esa misma ley; y son imprescriptibles. ...De igual forma la Ley 89 de 1890 dio un reconocimiento a las autoridades tradicionales. A los cabildos, como autoridades internas de las comunidades les reconoció facultades en los asuntos civiles y de policía; facultades para la conservación de los títulos de propiedad de las mismas; y mecanismos suplementarios para probar titulación. La defensa de la propiedad y posesión de los terrenos; el reparto material de los mismos entre los comuneros y la parcialidad. ...También la Ley 89 dio a los cabildos facultades penales y de policía o sea el derecho de sancionar a los comuneros que cometan delitos o faltas, conforme a los usos y costumbres de las diferentes comunidades. ...La ley 89 da representación legal a los cabildos para representar a las comunidades por sí o mediante apoderados ante los jueces y las autoridades nacionales en defensa de los intereses o integridad de los resguardos. ...También es importante tener en cuenta que los cabildos de conformidad con normas legales son considerados como entidades de carácter público especial y los documentos que expidan en ejercicio de sus funciones, son instrumentos públicos auténticos (Gros, 1991, p. 220).

Este redescubrimiento de la Ley 89 por parte del movimiento indígena no se debe solamente a su escisión del movimiento campesino para iniciar una lucha identitaria, se debe también a que la producción normativa del Estado estaba diluyendo los derechos de las comunidades en leyes generales y sectoriales que tocaban tangencialmente a esta población como un problema administrativo en función de los propósitos económicos y políticos del gobierno que detentaba el poder en su momento. Durante el siglo XX, las leyes de reforma agraria fueron las más lesivas para los indígenas, en razón de que su principal reivindicación era el territorio resguardado, y normas como la Ley 200 de 1936, y la Ley 135 de 1961, preferían un modelo de propiedad privada, de pequeños parceleros que iban ampliando vía colonización la frontera agrícola, sin tocar la concentración de la propiedad en el latifundio clásico, como siempre lo había conocido el país. De esta forma, la amenaza para las comunidades y propiedad colectiva del territorio era doble, de un lado la liquidación de los resguardos por parte del Incora; sustentado en el aculturamiento de muchas comunidades, su pretensión era asumirlas como campesinas estimulando la renuncia al proyecto cultural y político. Del otro, el estímulo de la colonización hacía que la población campesina se sobrepusiera a los territorios habitados o reclamados por la población indígena.

La Ley 89 fue muy importante en la configuración de la plataforma reivindicativa durante la década de 1980. Pero esto no era suficiente para desarrollar una plataforma política propia que tuviera la intensión de generar un marco de interlocución permanente con el Estado y la sociedad mayoritaria, por eso, éste fue uno de los principales propósitos de la celebración del II Congreso Nacional Indígena en 1985. Cinco años después del primer comité provisional, la organización nacional se había robustecido considerablemente. Además de contar con una estructura sólida, es precisamente en este Congreso desde donde se definen *la autonomía, la tierra, la cultura y la unidad* como principios de la acción política y reivindicativa de los pueblos indígenas del país. Estos principios aún orientan la acción de la organización nacional constituyendo la base de las luchas y el rasero de los logros incluso en las plataformas de las organizaciones regionales:

Han transcurrido más de 20 años desde aquel momento en que los pueblos tule, embera y senú decidimos consolidar nuestros lazos de hermandad en la Organización Indígena

de Antioquia. Respetando nuestras diferencias, comenzamos a construir un proyecto político, por medio del cual hemos buscado, junto a nuestros hermanos del movimiento nacional, recuperar el *territorio* que históricamente nos ha sido arrebatado, para que en él perviva nuestra *cultura*, patrimonio vivo de la humanidad y orgullo de resistencia; y para el ejercicio de nuestra *autonomía*, como comunidades portadoras de una historia propia contada por ancestros milenarios que nos heredaron otras formas de relacionarnos con el mundo, otras maneras de construir organización social, de hacer gobierno y de aplicar justicia. Defender esa herencia ha costado la sangre de abuelos, padres y hermanos que generación tras generación han luchado porque nos sigamos sintiendo orgullosos de ser indígenas. A pesar de estar arrinconados en la periferia y ser más pocos que nuestros abuelos, hoy contamos con la fortaleza de tener como principal estrategia de nuestra *unidad* y es a través de la Organización que conquistaremos los derechos por los que históricamente hemos luchado (OIA, 2006, p. 3).

La plataforma política soportada sobre estos cuatro principios plantea una reformulación del Estado y, más allá, de la nación colombiana. Por eso el reconocimiento de los mismos constituye una conquista histórica para el movimiento indígena nacional, que sólo hasta 1991 encontró una norma que reconocía su decisión de no hacer parte del proyecto de hegemonía nacional que parecía derrotado en la nueva Constitución. Aunque del dicho al hecho hay mucho trecho, la Constitución de 1991 habilitó una serie de derechos desconocidos hasta entonces y que daban cuenta del reconocimiento de una nueva ciudadanía diferenciada basada en la condición étnica de sujetos que reclaman una historia propia adscrita a un pueblo que siempre se ha declarado como autónomo y con derecho a la libre autodeterminación.

Se construye así una forma particular de organización sociopolítica que escapa a las teorías clásicas de análisis desde la acción colectiva y los movimientos sociales, ya que los indígenas, a diferencia de los demás sectores, no sólo reclaman reconocimiento, derechos y un cierto grado de independencia y libertad; los indígenas reclaman fundamentalmente autonomía. La autodeterminación sobre su propio destino es clara en la reivindicación indigenista, resistirse a las políticas integracionistas ha sido su consigna, por eso la autonomía que reclaman, más que una evocación glamorosa de libertad, es asumir competencias de Estado dentro de sus territorios autónomos, esa ha sido la política de todos aquellos que aún resisten. Entonces, la autonomía indígena no es equiparable a la de ningún otro movimiento social en el país, porque

ella es gobierno propio, instituciones propias y unas formas de concebir el mundo y de relacionarse con él diferentes a las occidentales; la autonomía indígena va mucho más allá de la igualdad, la inclusión, el reconocimiento, el respeto o el acceso que reclaman otros movimientos, la autonomía indígena busca el respeto como pueblo, incluso como nación, algo que ningún otro movimiento reivindica en el país.

Esta noción de autonomía lleva implícita una posición de no aceptar políticas públicas impuestas verticalmente. Lo mismo sucede con la concepción del desarrollo del Estado, la cual ha sido abiertamente controvertida por la organización indígena en todo el continente. El planteamiento de alternativas al desarrollo hegemónico, capitalista y de libre mercado; la definición de estructuras económicas, políticas y sociales propias; la relación cosmogónica con el territorio; la autodeterminación de la vida deseada, y el respeto por la pervivencia de sus símbolos culturales, son elementos esenciales de la autonomía y que provocaron el desarrollo de un enfoque particular de planeación denominado *etnodesarrollo*, el cual fue asumido por la organización indígena nacional para sustentar las nociones particulares de desarrollo de cada pueblo. Como estrategia para dinamizar este enfoque, que lleva implícita la pervivencia de las formas ancestrales de concebir la vida y el mundo, se planteó la construcción de planes de *etnodesarrollo* y planes de vida, en contraposición a las políticas y los planes de desarrollo con un discurso que también criticaba las metodologías que ocultan lenguajes lógicos de un orden positivo de las cosas. De esta manera, autonomía, *etnodesarrollo* y planes de vida son tres elementos esenciales que ayudan a comprender las particularidades de la construcción de políticas públicas para pueblos indígenas.

Autonomía

Para el movimiento indígena colombiano la autonomía se representa en la capacidad que las comunidades tengan de administrar sus propios asuntos y sus territorios. Entonces, la autonomía empieza por el reconocimiento a sus tierras independientes y a las autoridades que ejercen poder sobre ellas, sean instituciones políticas apropiadas o tradicionales, siempre que éstas tengan legitimidad dentro de la comunidad para orientar el destino común. La autonomía es necesaria para una organización social que respeta el

saber ancestral y que tiene una visión de la existencia del ser humano que va más allá de él: existencia en armonía con la naturaleza. Estos preceptos difícilmente los comprende el desarrollo acumulativo sin límites, pues la relación ser humano tierra-naturaleza es una triada que no comprende un gobierno utilitario. Por eso se reclama la autonomía, para continuar haciendo viva la memoria de los ancestros, perpetuar su legado, y preservar la cultura milenaria.

La autonomía política y social de una comunidad indígena se representa en el respeto a la libre práctica de su cultura, religión y creencias, en el reconocimiento de su lengua, de una educación basada en los valores ancestrales, en la posibilidad de interactuar con las prácticas de la sociedad mayor de manera horizontal, en las garantías a la independencia de sus autoridades con respecto al Estado y de la forma de gobernarse. También es una reivindicación de respeto a sus instituciones sociales, a sus usos económicos, a la riqueza natural y a la paternidad de su conocimiento tradicional. Las comunidades indígenas buscan que el Estado reconozca y garantice la propiedad colectiva y ancestral de sus territorios, de modo que ellas administren desde su cosmogonía la relación ser humano-naturaleza, y una concepción particular del territorio y los recursos naturales que poseen tanto en el suelo como en el subsuelo.

La reivindicación de una identidad propia, y la relación de la misma con el territorio, fueron marcando la distancia entre el movimiento campesino que no concebía la tierra sin ser explotada por el minifundio, y una organización indígena que no estaba dispuesta a renunciar al derecho de decidir sobre el uso de su resguardo. Si bien en el primer Congreso del CRIC, realizado en Toribío el 20 de febrero de 1971, se hace evidente esta proclama, su actividad reivindicativa sigue dependiendo de la intervención de las entidades del Estado, hasta el punto de no evidenciar explícitamente las demandas de autonomía. No obstante, para el segundo Congreso, realizado el 6 de septiembre del mismo año en el resguardo de Tacueyó, la nueva organización toma correctivos frente a este vacío.

Puede ver que no tratábamos a fondo (en el momento de la primera asamblea) nuestros problemas como indígenas. Y esto tiene una razón: porque habíamos aprendido a organizarnos como lo hacían las organizaciones campesinas que habían existido en el Cauca antes del CRIC, o en otras partes. Y como en ningún sitio los indígenas se habían organizado hasta entonces, como indígenas mismos, nadie pensaba que

lo nuestro servía para organizar. Nosotros creíamos que ser indio no era bueno y que para echar adelante había que copiar lo que venía de afuera... Pero fue los meses que pasaron después de la asamblea de Toribío, cuando entendimos mejor la fuerza que tienen nuestras reivindicaciones propias. Por eso se decidió corregir y complementar lo que se había trazado en Toribío. Fue así como en la segunda asamblea del CRIC..., resolvimos volver a lo nuestro..., y decidimos hacer un mayor trabajo con los resguardos.²⁹

Nueve años después, en el Primer Encuentro Nacional de Coordinación Indígena, las seis organizaciones asistentes consideraron la autonomía y la autodeterminación el centro de las reivindicaciones del movimiento indígena: "1. Exigir al gobierno nacional el respeto y la garantía de los legítimos derechos de las comunidades indígenas a la autodeterminación cultural, social, política y económica, a nuestras tierras, a nuestra cultura, a nuestras autoridades tradicionales, a nuestras formas propias de organización y desarrollo y a una educación conforme a los intereses y necesidades...".³⁰ Finalmente queda plasmada la autonomía como principio general de la organización en la plataforma de 1985, durante el segundo Congreso.

¿Pero cómo entender la autonomía reclamada por el movimiento indígena? ¿Por qué ésta marca un punto de ruptura con las reivindicaciones de otros movimientos sociales? Estas preguntas se pueden resolver comprendiendo el debate en el que emergió el discurso de la autonomía. La escisión progresiva de la organización indígena del movimiento campesino muestra el escenario práctico en que se encuentran dos posiciones que encontraron diversas tendencias antagónicas tanto en los debates en los movimientos sociales latinoamericanos como en los enfoques teóricos utilizados para la realización de los análisis sociopolíticos. De un lado, las políticas integracionistas, aquellas que buscaban la consolidación de un proyecto hegemónico de nación, no sólo estaban enquistadas en el gobierno y los grupos de presión, también tenían aceptación de amplios sectores sociales que consideraban lo indígena como evidencia de un vergonzoso atraso y subdesarrollo. Igualmente, y desde una perspectiva más teórica, el marxismo clásico y ortodoxo de muchos dirigentes de los movimientos sociales y políticos de izquierda, al asumir la acción

colectiva y el movimiento social como lucha de clases de dos bandos: la clase obrera y la burguesía, reduce la expresión social al determinismo económico y social, excluyendo los procesos culturales y las reivindicaciones de identidad nacional. Del otro lado, el "etnicismo" que se desarrolló en un cierto grupo de intelectuales culturalistas y líderes indígenas esencialistas, llevó a casos extremos en los que se presentó una ruptura con los demás movimientos sociales populares. Desde el estatus de gobierno propio los indígenas reconocen como único actor político al Estado, tal reduccionismo colocó a muchas organizaciones indígenas en un proyecto de autogestión que emborronaba los propósitos sociopolíticos de sus movimientos sociales de cara a los propósitos de justicia y equidad populares de los procesos más globales.

Quizás esto último determinó o facilitó vinculaciones problemáticas de sectores indígenas de esa tendencia etnicista, y de miembros destacados de su cúpula intelectual, con las instituciones estatales vigentes –asumiendo en ellas posiciones de poder–, so pretexto de llevar a la práctica el proyecto indio desde las propias entrañas del Leviatán etnófago. El resultado fue (y continúa siendo) la cooptación y la manipulación a favor del proyecto de dominación estatal, y en grave perjuicio del movimiento indígena. Ello, a su vez, reforzó en los contrincantes del etnicismo la sospecha de que sus propuestas eran una simple maniobra divisionista del *establishment* (Díaz-Polanco, 1999, p. 175).

Para Héctor Díaz-Polanco, estos reduccionismos extremistas no permitían un desarrollo efectivo de la autonomía, ya que ambas precisamente pretendían todo lo contrario, mientras una postura diluía lo indígena en la clase social o, desde la otra orilla, pretendía insertar a las diversas culturas en el proyecto hegemónico de élite; la otra, pretendía dividir la unidad del movimiento social nacional a través de falsas concesiones de independencia, tal como lo explica el autor en relación con el Law Resorce Center de Washington y otros "estanques del pensamiento" norteamericano con el conflicto sandinista en Nicaragua, que bajo la supuesta idea de autodeterminación promovió la separación de la región atlántica del resto del conflicto sociopolítico nacional (Díaz-Polanco, 1999, p. 158). Desde el análisis de este contexto, y tratando de salir al paso a estos reduccionismos extremos, Díaz-Polanco sitúa la reflexión del problema sobre la relación existente entre *etnia-nación* y *etnia-clase*, para determinar que no existe una relación excluyente y que, por el contrario, la complementariedad de ambas permite desarrollar el concepto de autonomía:

²⁹ ¿Cómo nos organizamos? Citado por Christian Gros (1991, p. 216).

³⁰ Encuentro Indígena Nacional, Lomas de Hilarco, Tolima, CRIC, Popayán, 1980.

Pues bien, como régimen político-jurídico, ¿qué es propiamente la autonomía? Si de proponer una definición comprensiva se trata, puede indicarse que el sistema de autonomía se refiere a un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así las autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos (Díaz-Polanco, 1999, p. 158).

Desde esta noción, Díaz-Polanco plantea unos elementos característicos, aunque no normativos, que se aproximan considerablemente al estatus autonómico que han reclamado los pueblos indígenas en Latinoamérica y, en particular, los colombianos desde la década de 1980. El primer elemento que señala es la relación entre el ejercicio autonómico y el Estado nacional, en donde la autonomía es la resultante de la pluralidad y la unidad política. En la medida en que se madure esta relación se consagran unos derechos étnicos derivados de ese mayor grado de autonomía. Esta ciudadanía diferenciada, vista en clave derechos, y vista desde las reivindicaciones identitarias, les permite a los sujetos y a sus colectivos ejercer su autodeterminación. Esta última, señala el autor, no debe ser entendida en el sentido estricto de independencia de los pueblos, pero sí en el sentido de decidir sobre sus modos de vida, perspectivas de desarrollo y sobre las instituciones que orientan la vida cotidiana y el futuro del territorio.

Señala el autor que la autodeterminación, si bien es el sustrato de independencia estatal en el derecho internacional, no ha sido la reclamación de los pueblos en Latinoamérica que ubican la autodeterminación y la pervivencia de su cultura dentro de las fronteras nacionales, en la relación con un Estado-nación diverso que reconoce sus formas de gobernar y la autonomía de su territorio. Además de la base territorial, también considera importante el otorgamiento de competencias legislativas, administrativas y judiciales a las autoridades propias, todo ello circunscrito en un régimen constitucional y legal. El estatus autonómico entregado a las comunidades indígenas en Colombia se adecua plenamente a estas características, razón suficiente para que la organización demande la construcción de políticas y de esquemas de la planeación del desarrollo nacional que respeten este precepto.

El análisis desde la autonomía de este movimiento social implica asumir categorías de análisis alternativas, contravirtiendo los modelos teóricos convencio-

nales. Díaz-Polanco, a partir de la crítica que realiza a los modelos marxistas ortodoxos, propone otros elementos para comprender la organización política de los sujetos y su incidencia en lo público. Utilizando los desarrollos de Gramsci, Díaz-Polanco encuentra varios elementos en su obra que plantean nuevas categorías de análisis para la comprensión del sujeto indígena de políticas públicas, y que son coincidentes con la historia del proceso organizativo y la construcción de las plataformas reivindicativas.

Los elementos críticos señalados por Gramsci, y que según Díaz-Polanco abren surcos para comprender teóricamente el hecho político indígena son: los *efectos del objetivismo*, que limitan la visibilización de la capacidad particular, de la organización social de construir una agenda de lo público, diferente a las posturas reduccionistas de un mundo social que responde a leyes lógicas y naturales. *La dialéctica de los sujetos*, planteada desde nuevos actores que cobran vida propia en el movimiento social, dejando de hablar de una clase obrera o proletaria que se mueve orientada por el partido. Esta nueva dialéctica también concede un lugar diferente a las relaciones Estado y sociedad civil, en un escenario que no sólo está delimitado por las grandes acciones colectivas, sino también por expresiones populares de organización que reclaman interlocución paritaria y son negociaciones de poder que no median por grandes expresiones de fuerza. *El hecho popular-nacional*, elemento que tiene relación directa con la configuración del análisis de clase, ya no existe una clase obrera, hay una serie de identidades nacionales que se estructuran en un movimiento popular que es diverso y marca diferentes formas de estructurar plataformas reivindicativas; en el caso indígena son pueblos-nación los que se constituyen en sujetos políticos que no simplemente están unidos en una clase. *La cultura como política*, el valor de la cultura como lucha política sin lugar a dudas es muy relevante para los pueblos indígenas; ésta, junto con el territorio, han sido los estandartes del movimiento a nivel universal y gracias a su reconocimiento se ha fincado todo el proyecto autonómico actual.

Etnodesarrollo

Las nuevas posiciones adoptadas en las décadas de 1970 y 1980 sobre la autonomía, y su relación con el Estado-nación y los movimientos sociales, no sólo eran de consideraciones socioculturales y políticas,

en las que la organización indígena defendía el autogobierno y el respeto a la continuidad de sus tradiciones e instituciones. El debate también asumía una postura sobre la economía comunitaria, el respeto a las formas tradicionales de subsistir en equilibrio con el medioambiente, en otras palabras, una crítica al modelo de desarrollo imperante y a las prácticas de planeación que ordenan el mundo lógicamente según el comercio global.

Esta crítica es comprensible, más cuando en décadas anteriores la política internacional era la de integrar a las comunidades indígenas al modelo predominante, aunque éstas no estuvieran de acuerdo, la voluntad del capital se imponería. Así lo declaraba la ONU en 1951, año en que casualmente empieza a hacer carrera el enfoque actual de las políticas públicas y la planeación del desarrollo:

Alcanzar el desarrollo económico y el progreso acelerado es imposible sin ajustes dolorosos. Las filosofías ancestrales deben ser erradicadas; las viejas instituciones sociales tienen que desintegrarse; los lazos de familia, credo y raza deben romperse; y grandes masas de personas incapaces de seguir el ritmo del progreso deberán ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda. Muy pocas comunidades están dispuestas a pagar el precio del progreso económico (Naciones Unidas, 1951).

Semejante noción neocolonialista del desarrollo provocó la reacción de las organizaciones y de intelectuales cercanos a la causa. Desde esta década se inició una reacción directa contra las políticas como eran concebidas por los Estados y la banca multilateral. Se observaba así cómo los neoliberales estaban dispuestos a concebir un solo proyecto cultural universal que desconociera las historias locales que constituyen identidad. A través de estudios de impacto, algunos analistas de políticas mostraron las percepciones que los indígenas tenían sobre el desarrollo, y los daños que producía a su cultura y a sus territorios ocupados ancestralmente. El estudio de impacto coordinado por Thomas Berger entre 1974 y 1977, sobre la construcción de un gasoducto extendido por todo el noroeste canadiense, ha sido uno de los más significativos. En él Berger evidenció cómo las nociones culturales y de autodeterminación de los pueblos se sobreponían a las de desarrollo económico. Berger abrió el espacio para que los indígenas directamente, sin intermediarios, expusieran las implicaciones del proyecto, algo que cambió considerablemente el modelo de construcción de políticas en esta región, después de que el gobierno federal se opusiera a darle viabilidad al mismo.

Desde este punto de vista, el norte –sugiere Berger– se percibe como la “frontera”. En contraposición, la otra perspectiva percibe a la región como su “patria”. Por cierto, Berger afirma que esto último es el punto de vista de la inmensa mayoría de los pueblos indígenas, cuyos ancestros han habitado la tierra desde tiempos inmemoriales. Esta posición destaca la importancia de la autodeterminación. No existe un rechazo absoluto del desarrollo, pero la noción convencional del desarrollo como un proceso natural e inevitable es sustituida por una concepción que considera el desarrollo como un asunto de elección colectiva. La meta es un tipo de desarrollo que sustente la identidad cultural de la población nativa de manera que permita que cualquier cambio cultural incluya decisiones autónomas sobre su orientación. Aun cuando le otorga un papel a la industria, a la empresa, al empleo asalariado, el acento está puesto en los recursos renovables, las empresas cooperativas y el desarrollo comunitario (Torger-son, 1986, citado por Aguilar, comp., 2000, pp. 223-224).

Pero contrario a la consideración de algunos analistas que colocaban el énfasis de los estudios en los impactos socioculturales, en Latinoamérica se consolidaban los enfoques generales de la planeación económica, que con sus técnicas, metodologías y marcos lógicos fue ampliando su espacio al ámbito regional y poblacional, constituyéndose en una empresa homogénea que se expandía con la promesa del progreso y del desarrollo a la medida de la lógica positiva dictada por la sociedad industrial contemporánea. La planeación, como ha sido concebida desde los años cincuenta por los tecnócratas de los gobiernos de la región, ha tenido como propósito moldear la sociedad, regularla y normalizarla según los propósitos del modelo de desarrollo imperante, que en su lógica acumulativa no concibe valores tradicionales no mercantilizables:

Las técnicas y las prácticas de la planificación han sido centrales al desarrollo desde sus inicios. Como aplicación de conocimiento científico y técnico al dominio público, la planificación dio legitimidad y alimentó las esperanzas sobre la empresa del desarrollo. Hablando en términos generales, el concepto de planificación encarna la creencia de que el cambio social puede ser manipulado y dirigido, producido a voluntad. Así, la idea de que los países pobres podrían moverse más o menos fácilmente a lo largo del camino del progreso mediante la planificación, ha sido siempre tenida como una verdad indudable, un axioma que no necesita demostración para los expertos del desarrollo y de diferentes layas... La planificación inevitablemente requiere la normalización y la estandarización de la realidad, lo que a su vez implica injusticia y la extinción de la diferencia y de la diversidad (Escobar, 1999, p. 55).

Hacer efectiva la autonomía, en un escenario de tal determinismo de la sociedad dominante, implicaba la construcción de nuevos paradigmas y enfoques teóricos, que posibilitaran ordenar las opciones de vida y de progreso de las comunidades étnicas, res-

petando sus valores y su autodeterminación como pueblos poseedores de una historia y unas instituciones dispuestas a hacerlas pervivir, utilizando la cultura como un elemento político que permite reivindicar la constitución de entes públicos territoriales con plenas competencias autonómicas sobre el mismo y sus habitantes. De esta forma, desde la década de 1970 comenzó a hacer carrera el enfoque de etnodesarrollo. Aunque critica las formas lógicas y dominantes como Occidente ha impuesto el desarrollo, se sigue moviendo dentro de una noción de progreso, pero en este caso las comunidades étnicas son libres de construirla o definirla según sus consideraciones identitarias.

El etnodesarrollo es la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante 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 se considere, e implica una organización equitativa y propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es una unidad político-administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo, dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión (Bonfil, 1982).

El enfoque del etnodesarrollo ha sido el prevalente en las últimas dos décadas, incluso en las políticas internacionales y de la banca multilateral, como las del Banco Mundial y la política operativa de consulta a los pueblos indígenas del FMI. Sin embargo, el etnodesarrollo, como modelo de construcción endógeno, no tuvo suficiente desarrollo teórico como para convertirse en un patrón. Esto ha tenido dos caras, una positiva y otra negativa. La positiva consiste en que al no incurrir en generalizaciones la construcción de modelos y metodologías es flexible a las circunstancias particulares de cada pueblo o comunidad étnica. La negativa se observa precisamente en que la flexibilidad del enfoque ha posibilitado que Estados, “estanques de pensamiento”, y las propias agencias bancarias y del desarrollo pretendan construir modelos de consulta que manipulen los valores ancestrales con promesas de comodidad y dinero constante. Estas circunstancias han llevado a las organizaciones indígenas a reforzar sus insumos conceptuales, apoyándose en otras nociones del desarrollo alternativo, de esta forma se observa la incorporación al enfoque del etnodesarrollo de modelos conceptuales como el de desarrollo a escala humana, promovido por Manfred Maxneef.

Está demostrado desde nuestras realidades palpables, que las intervenciones basadas exclusivamente en el crecimiento

económico y la “modernización” de regiones “desarrollables”, no ha dado cuenta en estos mismos lugares, de mejor distribución de los beneficios y acceso hacia Estados de bienestar de la población general. Desde propuestas alternas al anterior abordaje, las organizaciones de base vienen desde las décadas de los setenta y ochenta aproximadamente, adoptando y adaptando como marco conceptual, los planteamientos del “desarrollo a escala humana” en cabeza de Manfred Max Neef; y del “etnodesarrollo” con Bonfil Batalla. En la construcción de estos procesos, las organizaciones se posicionan como “sujetos” del desarrollo, en la medida que proponen desde adentro, aún a pesar de que sus mismas bases están permeadas por el modelo dominante del desarrollo, donde los lujos de ayer, se convierten en necesidades del mañana (retomando a Huhg Jones, en su análisis sobre la realidad amazónica) (Galeano, 2006, p. 7).

Planes de vida

Si la *autonomía* es una reivindicación política *étnico-nacional*, que exigía el respeto por decidir independientemente sobre cómo vivir y administrar el territorio, y el *etnodesarrollo* es el enfoque teórico que sustenta la legitimidad y la obligación de respetar el ejercicio de esta decisión, *los planes de vida* se convirtieron en el instrumento que posibilita la misma. Sobre la noción particular de plan de vida la academia no ha construido un diálogo que pretenda generar consenso sobre el tema. La población ajena a las comunidades étnicas no está muy familiarizada con el término, de hecho los incautos suelen confundirlo con la acepción de plan de vida como un proyecto individual, como la planeación de las metas que cada sujeto debe proponerse en la vida en asuntos claves como la vocación, los objetivos de acumulación, empleo, familia, estudios, entre otros aspectos que son señalados principalmente por comunidades religiosas, consejeros profesionales y, en general, el mundo escolar.

Tal vez éste sea uno de los motivos por los que la definición de lo que son planes de vida se ha dejado al concepto que adopte el propio plan de vida de la organización o la comunidad étnica.³¹ Por eso no es extraño que lo que alguna comunidad entienda por plan de vida otra lo entienda como plan de etnodesarrollo o proyecto comunitario. “Planes de vida, planes

³¹ Desde esta consideración, la noción de planes de vida es diversa y ajustada a las particularidades políticas, culturales y sociales de cada pueblo, organización o comunidad asentada en un territorio. Teniendo en cuenta que el análisis de políticas para indígenas se realiza exclusivamente desde el caso colombiano, es más pertinente desarrollar las nociones construidas en el contexto nacional y particularmente las impulsadas por la ONIC (1998).

de manejo territorial o planes de etnodesarrollo son algunos de los rótulos que los identifican, pero en general, todos cumplen con un principio básico, que es el surgimiento de propuestas desde la propia reflexión de las organizaciones de base, constituyéndose como sujetos que conceptualizan su desarrollo” (Galeano, 2006, p. 1).

A pesar de la diversidad de términos, lo que se puede entender por planes de vida tiene una serie de elementos comunes que tienen que ver con las nociones políticas que las organizaciones y las comunidades construyen para sustentar su proyecto de resistencia frente a la sociedad occidental. La cultura, la defensa de la identidad étnica, la ley de origen y el territorio son premisas fundamentales en los planes de vida de comunidades indígenas y afrodescendientes. Desde el lugar de un conocimiento ancestral que ha permitido la pervivencia de los pueblos en armonía con la naturaleza cuestionan el modelo de desarrollo imperante, generando así alternativas políticas utilizadas por otros movimientos sociales para controvertir el capitalismo, el mercado y la opresión a los pueblos del denominado tercer mundo.

Los planes de vida son para los pueblos indígenas que deseamos pervivir como culturas diferentes puesto que se convierten en un instrumento de fortalecimiento cultural y afirmación de nuestra identidad. Se constituyen en un elemento importante porque proponen desde las visiones internas otras alternativas a los planes y programas impuestos desde fuera. Además benefician a la sociedad nacional ya que esta recibe una serie de concepciones desde los espacios locales, regionales y nacionales del mundo indígena. Estas concepciones contribuyen a la transformación de las formas de ver y relacionarse con el mundo, en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores (ONIC, IICA, 1998, p. 15).

Un elemento particular de la concepción de los planes de vida por parte de los pueblos indígenas es su temporalidad. La mayoría parte de un precepto epistemológico de la cosmogonía de cada pueblo: la historia como pueblo, sus mitos, leyes de origen y demás símbolos que marcan un punto de partida diferente al de otras culturas y que han generado durante centurias identidad étnica. “Algo claro para las comunidades indígenas es que los planes de vida han existido siempre, sin embargo siglos de sometimiento, de imposición y desconocimiento de nuestra identidad nos ha llevado a debilitar nuestro proyecto de vida y a desviarnos del camino trazado desde la ley de origen” (ONIC, IICA, 1998, p. 15). De esta forma, el plan de vida no se construye, si acaso se reconstruye,

generando una noción de temporalidad que remite al pasado, lo que determina que el plan de vida existió siempre, pero que hay que hacer memoria con los viejos para recordarlo y en la mayoría de los casos se escribe para que no se vuelva a olvidar.

Pero los planes de vida no deben ser vistos como reminiscencias, reconstrucción histórica o la recuperación de símbolos culturales, el plan de vida desde esta dimensión es reencontrar el sentido de la existencia del pueblo en el universo, entonces mirando al pasado se discute el presente y se señala el futuro. De esta forma, la temporalidad se convierte en algo más complejo porque no es algo finito, es algo que traspasa gobiernos y generaciones. La lectura del presente y futuro se realiza en clave de amenazas externas contra el proyecto de la pervivencia como pueblos y acciones para lograr esa pervivencia en clave del compromiso de los sujetos con el grupo étnico y de resistencia al proyecto de desarrollo occidental. De esta forma, la lectura es dinámica, se adecua a los nuevos contextos identificando las oportunidades políticas, legales y administrativas para asegurar el proyecto de pervivencia étnica y cultural de los pueblos.

Nosotros los indígenas organizados en comunidades, Pueblos y naciones, siempre hemos tenido un Plan de Vida, nacido desde nuestra cosmovisión propia, que comprende nuestra forma de pensar, sentir, actuar y relacionarnos con la tierra, el cielo y los hombres. La formulación de este Plan de Vida particular para los próximos años, parte de hacer este reconocimiento, y de analizar las nuevas circunstancias en las cuales se desarrolla nuestra vida y cómo nos afecta como individuos y como pueblos para superar los obstáculos que nos impiden seguir desarrollando nuestra vida plenamente a nuestro modo.³²

Desde la exigencia de la autonomía y la construcción de enfoques alternativos a las nociones de desarrollo y planeación lógico occidentales, los planes de vida en Colombia también han tenido la característica de ser plataformas reivindicativas y proyecto político de resistencia. El contenido político de los planes de vida es incuestionable, no sólo desde sus posiciones teóricas y la temporalidad en que se desarrolla; el plan de vida, por lo menos como algo escrito en el papel, se ha construido a la par con el proceso organizativo y de movilización política desde la década de 1970. En la medida que se iba ampliando la organización social a nuevas comunidades, la plataforma política se iba

³² Plan de vida Curripaco y Yeral. Cabildos Mayores, documento inédito, s.f.

insertando en los planes de vida, fueran de un pueblo, una organización o una comunidad. En el país uno de los procesos más reconocidos es el del proyecto nasa, que tiene 25 años de ser proyecto indígena de resistencia integrando no sólo a la población indígena del Norte del Cauca, sino que también vincula concertadamente a la población campesina y afrodescendiente de la región. Este proyecto organizativo y comunitario ha sido reconocido por organismos a nivel nacional e internacional, como una de las experiencias más importantes de alternativas a la planeación clásica del desarrollo. De esta forma, el plan de vida, aunque siempre ha existido, se recontextualiza en las posturas políticas del movimiento, convirtiéndose en un instrumento que recoge demandas de derechos frente al Estado, y autonomía y autodeterminación frente a la sociedad mayoritaria nacional.

Es un instrumento que nos permite ordenar nuestro pensamiento y abrir espacios para la reflexión profunda sobre nuestra cultura, elaborar y unificar estrategias de lucha para que nuestro movimiento sea reconocido en el contexto local, regional, nacional e internacional. Si el Convite Pijao es respetado por todos, también nos va a permitir generar mecanismos de negociación, participación, concertación, control y evaluación de las Comunidades con el Estado (Convite Pijao).

El plan de vida se instrumentaliza como plataforma política y de esta manera se proyecta hacia el exterior. Esto genera un campo de análisis particular al sostenido por el de las políticas públicas, porque la racionalidad de la decisión estatal choca contra un mundo de saberes que cuestionan precisamente los postulados lógicos del positivismo occidental. Así, burócratas, tecnócratas y analistas no encuentran un escenario de consulta para construir políticas, encuentran políticas ya elaboradas, o que siempre han estado ahí, motivo por el que los planes de vida derriban los modelos convencionales de análisis de políticas, y cualquier intento por imponerlos ha llevado a un estruendoso fracaso de dicha política, perpetuando el campo de confrontación y resistencia de los pueblos indígenas frente al Estado.

En igual sentido, las metodologías y los instrumentos lógicos de planeación y elaboración de políticas son cuestionados apelando a los métodos propios de analizar la realidad y decidir alternativas. Si bien metodologías como la planeación por objetivos, el marco lógico, la planeación estratégica situacional, no son ajenas a las organizaciones que se han encontrado con ellas en su relación con la cooperación inter-

nacional y la celebración de convenios con entidades oficiales nacionales, la postura de las organizaciones indígenas es la de cuestionar estos lenguajes por considerar que no son neutrales y que siempre llevan implícito el propósito de la acumulación y el deterioro de la naturaleza.

Este enfoque en los planes de vida tiene mucha acogida en sectores ambientales y sociales que claman por un desarrollo sostenible que no le haga más daño al planeta, encontrando en esta estrategia una alternativa para contribuir a este propósito. Los pueblos indígenas se han proclamado guardianes de la tierra, esta noción se observa implícita en los pueblos que reclaman la autonomía de sus territorios basados en otro tipo de relaciones con el mundo más respetuosas de la madre tierra, para muchos en esto consiste el principal aporte de los planes de vida al mundo, incluso para los propios indígenas.

Es por esto que nuestro plan de vida tiene un sentido colectivo, es para todos. Estamos trabajando el Kai lyikino no sólo para nosotros sino para nuestro planeta. Para que la naturaleza no se acabe, para que todo no se voltee y caminemos patas arriba. Si el hombre Murui se acaba, quedará desamparada toda la naturaleza, es un Plan para seguir pensando, sintiendo y actuando como Murui, para seguir trabajando como lo hacían nuestros abuelos. Sabemos que como indígenas no estamos solos, somos intermediados por la naturaleza, por eso un árbol no se cae cuando muchos bejucos lo sostienen. Para esto es nuestro Plan de Vida, para no caer, para ordenar nuestro pensamiento, defender nuestra Maloka, nuestro territorio.³³

Pero no sólo el enfoque sobre planes de vida de la organización nacional y, en consecuencia, el de las regionales que comparten la misma postura política, llegó a los diferentes resguardos y comunidades, el Estado y las instituciones, incluso agencias multilaterales como el BID, han pretendido generar procesos de concertación y desarrollo con las comunidades indígenas con los mismos postulados y metodologías de la planeación convencional. A ello se suma la característica definida por las organizaciones de que los planes de vida son instrumentos de concertación con el Estado, esto ha permitido que el mundo institucional sólo le cambie el nombre a un plan de desarrollo destinado para territorios ocupados por población que reclama una diferenciación étnica. Si bien éste ha sido el enfoque predominante en aquellas comunidades muy intervenidas por agencias de desarrollo, ésta

³³ Plan de vida murui. Organización Indígena Murui del Amazonas (OIMA). Documento inédito, s.f.

no fue la intención original de los planes de vida, por lo menos en los términos propuestos por la organización nacional y por las organizaciones regionales que han ayudado a construir estos preceptos.

Para evitar la confusión entre el propósito filosófico del movimiento indígena y la forma como técnicamente se han venido construyendo muchos planes de vida, es importante dejar claridad sobre la propuesta de planes de vida como un enfoque crítico a los propósitos y modos de la planificación estatal. Para facilitar la comprensión tomemos un cuadro comparativo diseñado por la ONIC que marca las principales diferencias entre los planes de vida y los de desarrollo.

El modelo OIA de construcción de políticas y planeación

En el país se pueden observar muchos ejercicios de planificación con perspectiva étnica. Desde las nociones particulares que cada organización, comunidad o agencia construyen sobre el desarrollo, la autonomía y los planes de vida, se elaboran objetivos y metodologías muy diversas. En el país existen muy pocas experiencias en las que políticas gubernamentales dialoguen con las concepciones particulares de los ejercicios de planificación de las organizaciones étnicas. Como quedó claro anteriormente, o estos son ejercicios contradictorios, o simplemente el método

LOS PLANES DE DESARROLLO FRENTE A LOS PLANES DE VIDA

Planes de Desarrollo

1. Pretenden mejorar la calidad de vida definiéndola como la obtención de bienes materiales y de servicios públicos.
2. Los recursos y bienes se comparten de acuerdo con principios de redistribución, intercambio y solidaridad.
3. Considera al hombre como parte integral de la naturaleza manteniendo relaciones de equilibrio con ella.
4. El diagnóstico lo realiza la misma comunidad definiendo sus prioridades y orientaciones.
5. La participación incluye a todas las personas de la comunidad realizándose en los espacios y tiempos propios.
6. Se trabaja con los métodos que definen las organizaciones y autoridades de las comunidades.
7. Los ejes de reflexión se trabajan integralmente de acuerdo con el proyecto de vida de cada pueblo.
8. Se trabaja de manera articulada entre organizaciones y pueblos, fortaleciendo la unidad de los pueblos indígenas.
9. Se construye y se realiza permanentemente de generación en generación.
10. Se realiza a partir de la cultura y territorialidad de cada pueblo.
11. Busca la transformación del hombre.

Planes de Vida

1. Su fin es la pervivencia de los pueblos indígenas.
2. Buscan el crecimiento económico de manera competitiva incrementando la producción de unos bienes y servicios.
3. Consideran los recursos naturales como fuente de ingresos económicos y por tanto no hacen énfasis en su conservación.
4. El diagnóstico se hace con criterios técnicos.
5. Se reduce la participación de la comunidad solamente a los líderes y representantes.
6. Son las instituciones las que convocan y lideran este proceso.
7. Se trabaja por sectores ya definidos con un porcentaje de asignación presupuestal.
8. Falta coordinación entre sectores sociales e instituciones.
9. Se realiza de acuerdo con los diferentes programas de gobierno, ajustándose a un periodo de tiempo de tres a cuatro años.
10. No tiene en cuenta las diferencias culturales.
11. Busca la transformación del mundo.

positivo de la planificación gubernamental se impone sobre comunidades que no han madurado políticamente estos conceptos, lo que excluye el que sean políticas públicas concertadas; de hecho, como se pudo observar, hasta ahora no se ha construido la primera política pública nacional para pueblos indígenas, tan sólo se ha llegado a un Conpes de ministros.

Otro elemento que impide ese diálogo es la pobre institucionalidad pública que se ha desarrollado sobre el tema indígena. La antigua División de Asuntos Indígena, –hoy Dirección de Etnias–, han sido entidades de bajo perfil político en el gobierno central. Son otras dependencias las que trazan las políticas como los ministerios de Educación, Salud o Agricultura y Desarrollo Rural, reduciendo esta oficina a trámites de consulta y de socialización de los proyectos de gobierno sobre el territorio o los borradores de normas que finalmente son impuestas. También tiene una alta incidencia el que no se haya desarrollado institucionalidad pública en las regiones. El poder en el movimiento indígena no reside en la representación de la organización nacional sino en la capacidad de movilización de los movimientos regionales. La agenda de negociación del gobierno central con los pueblos indígenas se ha centrado históricamente en el territorio y los proyectos económicos que se tracen sobre él, los problemas que soportan cotidianamente los indígenas en sus territorios no tienen interlocutor en los gobiernos regionales, que se ven poco obligados con esta población. En suma, sin políticas públicas nacionales, sin una institucionalidad sólida para interlocutar con un movimiento social muy activo, sin responsabilidades políticas de los gobiernos departamentales no se puede esperar un diálogo entre movimiento social y Estado para la construcción de lo público en los asuntos indígenas, por eso es que las negociaciones importantes para la exigencia de los derechos de la población indígena se han hecho posterior a movilizaciones u otro tipo de acciones colectivas.

Considerando estas características en la construcción de políticas para pueblos indígenas en el país, se puede decir que el caso de Antioquia es excepcional. Pocos departamentos han mostrado una alianza tan permanente entre el gobierno seccional y la organización regional para el diseño y la ejecución de políticas. Esta posición le ha ocasionado críticas al movimiento regional, algunos lo han acusado de complaciente con el establecimiento, de haber renunciado al proyecto

de resistencia que ha caracterizado a la movilización indígena. No es objeto de este ensayo desarrollar o contradecir esta afirmación, pero más allá de esta conclusión ramplona es pertinente indagar por cuáles han sido los factores que han permitido que esta alianza, a pesar de sus altibajos, haya discutido y concertado una política pública para pueblos indígenas en el departamento.

La movilización indígena en Antioquia comienza aproximadamente en el año de 1978. En este año, y durante los siguientes tres, fueron muy recordadas las ocupaciones de haciendas y las marchas de los indígenas embera chamí del suroeste. Las reivindicaciones eran territoriales, la presión cafetera hizo que la población indígena más grande del departamento progresivamente fuera perdiendo el territorio que empezó a ocupar desde la década de 1820. En los años posteriores las acciones de movilización se desplazaron a la ciudad de Medellín, actividades como la toma de una iglesia y de la Asamblea Departamental fueron actos que sensibilizaron a la opinión pública regional.

En 1985, cuando se constituye la Organización Indígena de Antioquia (OIA), la élite regional ya ha visto la capacidad del movimiento para impactar la opinión pública y lo contundente que ha sido la organización de sus acciones, por eso, el gobierno regional prefirió correr el riesgo político de reconocer y abrir espacios para interlocutar y construir políticas conjuntamente con una organización beligerante, antes que exponerse a la opinión pública por ser insensible a necesidades tan evidentes, más cuando los habitantes de Medellín desconocían –y aún desconocen–, la existencia de indígenas en el departamento, algo que movió la “caridad del antioqueño”.

Otra razón, incluso más fuerte, para generar reconocimiento y concesiones, era que se trataba de una población con capacidad de hacer mucho ruido para ser tan pocos, en esa medida, las concesiones no generaban un intersticio muy grande en los proyectos políticos de la región, para ese entonces los indígenas eran menos del 0,5% de la población, y los reclamos sobre el territorio no afectaban considerablemente la frontera agrícola. Fue así como a la par del desarrollo de la organización, el gobierno departamental estableció mecanismos de interlocución como el Comité Departamental del Desarrollo Indígena (Codeín), la creación de la Sección Indígena dentro de la Secretaría de Desarrollo Comunitario y, posteriormente, la

creación del Fondo Especial de Desarrollo Indígena de Antioquia (FEDI), mediante Ordenanza 30 de 1990 de la Asamblea Departamental.

De esta forma, la administración regional estableció las estructuras básicas para desarrollar una política gubernamental para pueblos indígenas, estructuras que aún son vigentes. También, durante esta década se presentó una importante incursión del movimiento indígena regional en el escenario electoral, nueva condición que le permite acceder a espacios de decisión política. En los años siguientes adquirió un gran peso en la región la representación política del partido indigenista Alianza Social Indígena (ASI). La ASI ha logrado mantener su curul en la Asamblea Departamental en la última década, incluso en el periodo de 1995-1998 llegó a constituirse en el principal elector a nivel regional, siendo el único movimiento político en alcanzar dos escaños en la Asamblea, además 14 concejales en los diferentes municipios con población indígena.

Pero la ASI no se limitó a la representación en los cuerpos colegiados, también ha avalado un gran número de candidatos a alcaldías y ha participado en coaliciones en cuatro de los cinco gobiernos seccionales elegidos por votación popular. Por esta época se crea la Consejería Departamental de Asuntos Indígenas, mediante Ordenanza 5 de 1995, y su primer consejero hace parte de la ASI. Posteriormente, gracias a la reestructuración general de la administración departamental (Decreto Departamental 1384 de 2000),³⁴ La Consejería se convirtió en Gerencia Indígena, un ente encargado de la implementación de políticas y programas, adscrito directamente al despacho del gobernador. Salvo el periodo 1998-2000, esta dependencia ha estado dirigida por un funcionario del proceso político de la ASI, quien además ha estado vinculado directamente al proceso de la organización social, por eso no es extraño el nivel de desarrollo de la institucionalidad pública respecto de otros departamentos, ni la correspondencia entre las políticas administrativas y las demandas del movimiento social. De hecho, el establecimiento oficial facilitó los medios para que la organización construyera el plan de etnodesarrollo de 1992. Este Plan era muy polifacético, con el enfoque de etnodesarrollo de Bonfil Batalla, era un instrumento político de reivindicación de derechos pero también era la plataforma organizativa

de los pueblos y un documento de principios y orientación de los gobiernos indígenas.

El Plan de Etnodesarrollo de 1992, buscó generar un desarrollo alternativo que materializara los derechos reconocidos en la Constitución de 1991, que garantizara nuestra pervivencia como pueblos de la tierra, como pueblos de la vida que hace mucho luchan por su autodeterminación. En esa oportunidad definimos cuatro políticas para asegurar nuestro fortalecimiento como organización: *la administrativa*, que pretendió generar capacidad para el ejercicio de los gobiernos autónomos y gestión en el desarrollo alternativo de nuestros pueblos. *La cultural*, que ha permitido la construcción de un proceso de etnoeducación bilingüe e intercultural cuyo objetivo principal es la preservación de nuestras formas de ser y vivir el mundo. *La territorial*, que ha buscado recuperar la tierra que nos ha pertenecido ancestralmente y ordenarla. Y por último, *la demográfica*, que buscaba garantizar el buen estado de salud de nuestras comunidades, asegurar las condiciones dignas para que las nuevas generaciones pudieran nacer, crecer y hacer pervivir la familia y la comunidad (OIA, 2006, p. 2).

El Plan de Etnodesarrollo no sólo fue un documento interno de la organización, sirvió como documento de política para el relacionamiento con el gobierno departamental y, a este último, para definir los programas y la inversión regional en asuntos indígenas, en otras palabras, la política de la organización fue asumida por la administración como una política pública. Estas condiciones y el contexto político regional en el que se formula el Plan de Etnodesarrollo de 1992, le permiten a la organización indígena una materialización efectiva de sus demandas, por lo menos hablando en términos cuantitativos. El Plan orientó la titulación de cerca de 350.000 hectáreas equivalentes al 5% de la superficie departamental, la constitución de 42 resguardos que desde 1994 vienen recibiendo recursos del SGP, la conformación de 159 cabildos en igual número de comunidades, el establecimiento de 106 escuelas y 5 colegios de secundaria, entre otros logros significativos que se presentaron durante los casi 14 años de vigencia del Plan de Etnodesarrollo.

El contexto aceleradamente cambiante en el que se vieron rodeadas las comunidades, acosadas principalmente por los efectos de una guerra que a mediados de 1990 puso la mira en sus territorios, y los logros progresivos del Plan que hicieron que éste se quedara corto ante nuevas necesidades organizativas, fueron elementos gruesos "...para que el 6º Congreso Indígena Departamental, celebrado en Medellín (2000), definiera como mandato al nuevo Comité Ejecutivo, elegido en el mismo evento, la realización

³⁴ Normas básicas de legislación indígena, pp. 250 y 252.

de un ajuste a las políticas adoptadas en 1992 y a la estructura organizativa. Este proceso ha sido conocido como Ajuste Estructural" (OIA, 2006, p. 2).

Este nombre no tiene nada que ver con los planes de ajuste estructural impulsados por la banca multilateral; a pesar de esta desafortunada coincidencia, la OIA siempre ha tenido claro que está realizando un ajuste a sus políticas y a su estructura organizativa. El ejercicio que en un principio se observó como un ajuste al Plan de Etnodesarrollo, se complicó debido a las nociones de planeación y a las expectativas de los diversos actores participantes del proceso. Principalmente dentro de los asesores se presentaba una discusión fundamental para decidir el producto final y los propósitos del mismo:

Discutimos sobre el tipo de proceso a seguir y el documento que debía resultar del mismo, según las características de la Organización. Una tendencia planteaba que la OIA no debía construir en términos estrictos un plan de desarrollo u otro tipo de plan, que a pesar de respetar la perspectiva étnica mantuviera los lenguajes ocultos o visibles de la planeación lógica, señalada por el mundo industrializado y la banca multilateral a los países del llamado Tercer Mundo. Esta tendencia considera que al ser la OIA una organización social de base no debe pensar en un proceso de planeación sino en una plataforma organizativa y reivindicativa de derechos, y a su vez, en la reconstrucción del proyecto de vida ancestral de las comunidades; el cual se realiza con un trabajo participativo y cualitativo de recuperación de la memoria y de consenso frente a resultados de cara a un proyecto político de pervivencia social y cultural. La otra tendencia, que no niega la condición de la OIA como organización social de base, privilegia las características actuales de la Organización como Asociación de Cabildos, con una naturaleza jurídica de entidad pública de carácter especial, que gracias a su capacidad de gestión se ha convertido en una institución que recibe recursos de cooperación para el desarrollo de los propósitos políticos de los Pueblos Indígenas de Antioquia (OIA, 2006, p. 7).

Con esta discusión se desarrolló la primera fase del proceso entre los años 2001 y 2002. Durante este periodo el Comité Ejecutivo y el equipo técnico adelantaron discusiones conceptuales y orientaron las líneas de un diagnóstico regional que se materializaría en el año 2003, durante la segunda fase del proceso. Para este año, el entrante gobierno departamental se propone la construcción de políticas públicas para cada uno de los grupos poblacionales. La Gerencia Indígena fue la dependencia encargada de orientar la construcción de la política. Ésta no elaboró el documento técnico, entregó los recursos a la Organización para que ejecutara directamente la tarea de producir el diagnóstico regional y la proyección del texto de la

ordenanza departamental en el que estaría contenida la política pública. La OIA responde positivamente a la invitación de la gobernación y aprovecha la oportunidad para sintetizar los diagnósticos de las diferentes zonas y los construidos por cada programa regional. De esta forma se elaboró el Diagnóstico Regional para la política pública.

Durante la segunda fase se resolvió la construcción del diagnóstico y para la tercera se elaboró el documento que sistematizaría el proceso. La OIA tuvo que resolver las discusiones sobre enfoques y metodologías de planeación definiendo un modelo propio de construcción de políticas, por lo menos con elementos poco convencionales en la formulación de éstas; fue así como se realizó la sistematización de toda la información recogida durante cinco años de ajuste estructural, presentándolo en el proyecto de ordenanza de política pública, la misma que fue aprobada sin mayores modificaciones por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza 032 del 20 de diciembre de 2004, como Política pública departamental de reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas del departamento de Antioquia.

La OIA se reconoce como organización social de base de las comunidades indígenas de Antioquia, representada por los gobiernos y las autoridades indígenas. Esto implica la celebración de un pacto político entre los pueblos y las comunidades, para defender el mismo proyecto de autonomía, resistencia y cultura del movimiento indígena de la región. Desde esta perspectiva, la Organización se inclina por la construcción de una política organizativa, que sienta las bases de la unidad, que oriente políticamente a las comunidades y plasme expresamente la reivindicación de los derechos frente al Estado. De esta forma, la Organización opta por construir la plataforma política y reivindicativa y no sacrificar su autonomía quedándose solo con una política pública compartida con el gobierno departamental.

Respecto al enfoque, tanto la política pública, como la política organizativa están soportadas en enfoques de planeación incorporados por el movimiento indígena nacional desde la década de 1980, como el etnodesarrollo y el desarrollo a escala humana (Max Neef, 2000). Pero además se complementan con otros enfoques, la política pública es de reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas, mostrando la primacía del enfoque de derechos, la política

organizativa se denominó “Volver a recorrer el camino”, mostrando un enfoque más cultural y político vinculado a la pervivencia y resistencia de los pueblos. Además, “Volver a recorrer el camino” se constituye en la plataforma política de la Organización, insumo base para la interlocución de políticas públicas.

A diferencia de la política pública, que la entendemos como un escenario de relacionamiento con el Estado, la política organizativa la concebimos como nuestro pacto político, como el acuerdo entre los pueblos para establecer organización, permitiendo la pervivencia de nuestras formas de ser y estar en el mundo y la apropiación de elementos que mejoren nuestra calidad de vida. Esto es lo que pretende nuestra Política *volver a recorrer el camino*; constitución política de la OIA que tiene como finalidad hacer posibles nuestros *Planes de Vida*. Es un instrumento para vivir bien, y así como implica derechos, nuestra Política Organizativa también implica compromisos; el principal es desarrollar un plan de vida desde un modelo solidario, equitativo, colectivo, de respeto por la naturaleza y de resistencia a las trampas del progreso que destruyen la cultura y la unidad étnica de nuestras comunidades (OIA, 2006, p. 9).

La política organizativa es asumida por la OIA como un pacto político de organización de los pueblos indígenas, de esta manera el modelo de planeación cambia en relación con el plan de etnodesarrollo, porque ya no se trata de un plan sino de un documento que determina los propósitos políticos de la organización social y las reivindicaciones de derechos frente al Estado. Por eso es un documento más político que técnico, elaborado con metodologías que permiten la construcción y aprobación colectiva de los contenidos, restando importancia al papel del analista que tiene en este caso una responsabilidad de sistematización antes que de interpretación de información. El trabajo de agrupación de problemas y de construcción del escenario deseado se realizó participativamente con representantes de las diferentes comunidades en todas las subregiones en las que hay población indígena en el departamento. Con esta información los programas de la OIA agruparon variables problemáticas y alternativas, para luego convalidarlas con las comunidades, reconceptualizándolas y señalando enfoques y criterios de acción. El documento de política organizativa se divide en cinco líneas políticas: gobierno y administración, educación y cultura, territorio y medioambiente, salud y género, generación y familia. Éstos a su vez se dividen en 18 componentes que son los que efectivamente se conceptualizan, se les da un enfoque, se evidencian los principales problemas y las alternativas frente a los mismos. Volver a recorrer el camino en realidad es una

sumatoria de 18 textos que también sirven para construir el discurso político de la Organización frente a las diferentes temáticas que constituyen la misión de los gobiernos y la unidad indígena regional.

La discusión y comprensión de contexto fue la principal metodología utilizada durante la formulación de la política organizativa de la OIA. Los propios espacios de decisión política de la organización fueron habilitados durante cinco años para discutir y aprobar los productos parciales y finales que entregó el proceso. Varias reuniones de junta directiva, de comités como los de planeación y administración, las asambleas zonales, y demás espacios políticos internos de la organización sirvieron para preparar el documento de política organizativa “Volver a recorrer el camino”, que fue aprobado en el VII Congreso Departamental Indígena, realizado en Medellín (2004), en donde cerca de 1300 líderes, en 20 mesas de trabajo, discutieron y aprobaron los diferentes textos. En este documento, la OIA estima que más de 3500 personas asistieron a los diferentes eventos de construcción, consulta y decisión durante los cinco años del ajuste estructural, más los cerca de 1000 indígenas que evaluaron y ampliaron la política organizativa en el Consejo Regional de Autoridades, celebrado en el municipio de Necoclí, Urabá, en noviembre de 2006.

Pero poseer política organizativa y política pública no es suficiente para el modelo asumido por la organización indígena regional. Si bien se renuncia a la construcción de un Plan de Etnodesarrollo en los términos de 1992, por una política que oriente la acción político-organizativa, la perspectiva de construcción de planes de vida no se sacrifica, por el contrario, se fortalece. Tanto política organizativa como pública son definidas como instrumentos de gestión y desarrollo de los planes de vida. De esta forma el modelo de planeación asumido por la OIA coloca su centro en la construcción y materialización de los planes de vida de las comunidades, en las diferentes zonas que comprenden la división político-administrativa de la organización, definiéndolo de la siguiente manera:

Es la construcción de un pacto comunitario para la vida que deseamos. Partimos de nuestros orígenes y la cultura que hacemos viva en nuestro territorio a fin de pensar nuestra existencia en el tiempo. El Plan de Vida es resistencia a desaparecer, desde él exigimos nuestros derechos y soñamos el futuro que queremos. Por eso, más que un simple plan, es un proceso permanente de reconstrucción de nuestra memoria, que se refunda y actualiza en los acuerdos que nos hacen ser y

sentir comunidad... El Plan de Vida es la construcción colectiva de metas que se vuelven posible gracias a que apropiamos y conservamos conocimientos, prácticas y fundamentos políticos que contribuyen a que cada día vivamos mejor (OIA, 2006, p. 7).

Esta noción particular de plan de vida desarrollada por la organización pretende ordenar una metodología para que se reconstruya el proyecto de vida desde la cosmogonía de los pueblos, y para que éstos puedan ser viables según la autodeterminación y las concepciones particulares del ejercicio de derechos por las comunidades indígenas. Esta noción plantea que un plan de vida estaría completo desarrollando tres escenarios temporales que tienen relación directa con sendos componentes.

El primer escenario consiste en la reconstrucción de la historia de los pueblos. El ser embera, tule y senú denota una forma particular de relacionarse con el mundo desde las leyes de origen, los mitos y la espiritualidad de cada pueblo; el propósito es que desde la reconstrucción participativa de la cosmogonía los pueblos indígenas de Antioquia redefinan su proyecto de pervivencia y resistencia. Otro objetivo del desarrollo de este escenario es la reconstrucción del proceso de conformación comunitario. Esto debido a que no sólo son tres etnias, son 159 comunidades indígenas en Antioquia y todas tienen un proceso diferente de conformación. A excepción del pueblo Tule, que conserva la estructura de gobierno tradicional de los saiklas en sus dos comunidades de Antioquia, el resto de etnias han venido adoptando recientemente la figura del cabildo, en un proceso que en la mayoría de los casos ha sido paralelo al del crecimiento organizativo y al de relación con las políticas oficiales. En el caso de los embera catío, de medio selvático, la figura del cabildo es apropiada en los últimos veinte años en función de los procesos de titulación de resguardos; antes los embera eran nómadas que no tenían una estructura política y social más allá de la parentela extensa, la constitución del cabildo hizo que las familias hicieran pactos sobre el gobierno y el territorio. En el caso Senú, el proceso es mucho más reciente. Debido a que su proyecto de reconstrucción de identidad étnica en zonas como el bajo Cauca antioqueño sólo empieza a consolidarse a finales de la década de 1990, la apropiación del cabildo y su vinculación al proceso organizativo regional sólo empieza en el año 2000. Estas características hacen que no sea suficiente un proceso de reconstrucción histórica como pueblos, se hace necesaria una recons-

trucción de los pactos que constituyen comunidad, una evaluación sobre las fortalezas y debilidades de este proceso, incluso el desarrollo de la pregunta de si sólo se ha constituido un espacio de gobierno y no se ha fortalecido el proyecto comunitario.

El segundo escenario tiene relación con el presente, en él se indaga sobre el contexto actual y las posibilidades y limitaciones de la pervivencia del proyecto político y cultural de los pueblos y las comunidades. En este escenario se hace una exploración sobre las condiciones sociales de las diferentes comunidades, el ejercicio de derechos y las luchas por su exigibilidad. Utilizando como filtro la política organizativa "Volver a recorrer el camino", las zonas y las comunidades construyen sus planes de vida definiendo problemas, necesidades y acciones conforme al proyecto de las cinco líneas políticas definidas en consenso por los pueblos en su organización. En esta etapa, además de la definición de los problemas y las alternativas para lograr el pleno ejercicio de los derechos reclamados, se hace una ponderación entre los saberes propios y apropiados para generar estrategias formativas y herramientas técnicas que permitan la pervivencia de los pueblos y su autonomía en condiciones de dignidad acorde con los preceptos culturales.

El último escenario tiene que ver con la proyección política de los planes de vida construidos y asumidos conscientemente por las comunidades. En éste, las comunidades y los gobiernos definen explícitamente la plataforma reivindicativa de derechos y el proyecto de resistencia de los pueblos, a su vez, éstos serán instrumentos de interlocución con el Estado y la sociedad en general para la definición de las políticas públicas en contextos locales. Este escenario es el futuro deseado por las comunidades en relación directa con su materialización o, visto desde otro lugar, éste es la acción colectiva, la exigibilidad jurídica o la concertación vía política o planes, por medio de la cual los pueblos indígena hacen que el Estado se obligue al cumplimiento de los derechos reconocidos por leyes superiores y al respeto de la autonomía y la maneras particulares de concebir el desarrollo, o las alternativas a éste.

El desarrollo del modelo de construcción de políticas y de planeación desde el etnodesarrollo asumido por la OIA muestra resultados en la construcción de políticas públicas regionales para indígenas, vistas éstas como una construcción de lo público desde una concertación paritaria entre la base social organizada,

con una plataforma reivindicativa definida y el Estado con su agenda administrativa, aunque aún no se puede evaluar el resultado efectivo ya que este proceso todavía está en una fase inicial. Si bien ya se ha definido política pública, política organizativa y un sistema de indicadores interculturales según las variables problemáticas identificadas en el ejercicio de diagnóstico participativo, la construcción de los planes de vida, soporte del modelo, ha sido muy limitada. El modelo OIA es pretencioso en esta materia, pues pretende que cada etnia, en cada subregión antioqueña, tenga un plan de vida, lo que implica la construcción de ocho planes de vida. Pero esto no es todo, estos planes serían los que darían orden a la dinámica zonal, y a su vez, promoverían la construcción de 159 planes de vida en todas las comunidades, para lo cual se da un plazo de diez años, los mismos de vigencia de la política organizativa. Se espera tener los ocho planes zonales en el corto plazo, los comunitarios ya serían voluntad soberana de cada comunidad. Para la formación de líderes indígenas que construyan y hagan efectivos sus planes de vida la organización, en convenio con la universidad pública y la cooperación internacional viene construyendo la Escuela de Gobierno Indígena, espacio formativo con carácter de educación superior formal, que entregará herramientas para el fortalecimiento de los gobiernos según las particularidades del proceso político, cultural y social de los pueblos indígenas de la región.

A modo de conclusión: una reflexión sobre enfoques para el Observatorio

La adopción de un concepto sobre políticas públicas ha estado ligada al lugar que ocupa la relación entre sociedad civil y Estado según las corrientes de pensamiento sociopolítico predominantes. De esta forma, la tradición establecida por Alexis Tocqueville en Norteamérica, de considerar la sociedad civil dentro del Estado ha sido la imperante en los enfoques de construcción de políticas, que le dan el derecho al Estado a determinar metas y conductas sociales, en otras palabras, es el Estado el que moldea la construcción de lo público, decidiendo el tipo y nivel de participación social. Una propuesta intermedia, que concibe que las políticas públicas son responsabilidad del Estado, pero que su construcción se debe a una interacción social, ha cobrado cada vez mayor vigencia, propuesta que sigue más el enfoque establecido por la escuela

de Frankfurt de entender las relaciones entre Estado y sociedad civil en un campo de cooperación, de solidaridad y de complementación. Desde esta corriente se da una preponderancia a la iniciativa del Estado de la que se esperan las sinergias con un “ciudadano beligerante”, en palabras de Habermas, pero en un escenario lógico, reglado, en el que el conflicto político debe estar minimizado, esperando la reducción de la acción colectiva y demás acciones políticas de los movimientos sociales, en otras palabras, desde este enfoque se privilegian las normas jurídicas, que define el propio Estado, como escenario posible de construcción de políticas, sin importar la relación horizontal con las organizaciones sociales. Este enfoque es el que prima en la literatura nacional sobre políticas públicas.

Para concluir y arriesgar una definición personal considero que una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2003, p. 27).

Estas tendencias se ubican desde la racionalidad de la decisión del Estado, desconociendo el lugar de las iniciativas y la materialización de las reivindicaciones sociales. El Observatorio Indígena de Políticas Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos de Cecoin es una iniciativa investigativa de fortalecimiento del movimiento social indígena, un movimiento que lejos de encontrar sinergias complementarias con los gobiernos ha visto a éstos como un contendor que aún no asume los principios de las plataformas reivindicativas de la organización nacional, en otras palabras, el campo de relacionamiento aún es conflictivo y político, no de solidaridad sino de un positivismo que asume que el Estado es el que sabe qué es lo más conveniente para las comunidades indígenas. Por eso, al pensar la construcción y el análisis de políticas públicas desde la organización social, el Observatorio debe explorar otros campos de soporte teórico de la relación Estado y sociedad civil, en donde se evidencie que éste es un verdadero campo conflictivo en donde la relación entre éstos debe ser de poder, propendiendo porque el Estado debata con una sociedad civil cualificada en su actuación política, organizativa y negociadora. Los “batallistas” son los que ofrecen esta perspectiva de análisis de las políticas, en particular el enfoque del

Antonio Gramsci que ha incorporado en el debate del análisis de los movimientos sociales a la cultura, la identidad nacional y la clase popular dentro de la construcción de la sociedad civil.

Asumir esta perspectiva de análisis de las políticas públicas tiene como propósito evitar la despolitización de la construcción de las mismas, impidiendo que su construcción y estudio se limiten a metodologías y procedimientos técnicos que solo buscan la consulta de las políticas a las comunidades y organizaciones; el escenario conflictivo subsiste y es tanto responsabilidad del Estado como de los movimientos sociales hacer visible esta diferencia y trabajar por disminuir la disparidad en la capacidad de negociación de los actores. Esto implica un cambio de objeto en el estudio, porque las preguntas de un observatorio de políticas de la organización social no tiene como propósito el análisis de los dispositivos convencionales asumidos por los analistas, vistos desde:

- a) los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo el proceso de definición y de formación de éstos,
- b) los medios y acciones procesados, total o parcialmente, por una institución y organización gubernamental, y
- c) los resultados de estas acciones, incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas (Roth, 2003, p. 27).

El cambio de objeto en la construcción y el análisis de las políticas públicas desde la organización social se puede enmarcar al menos desde cuatro elementos: 1) se trata de decisiones democráticas que inciden en lo público; 2) el Estado ya no es el actor que decide sino que se rige por una regla de consensos sociales; 3) la política es producto de la negociación igualitaria de las plataformas reivindicativas sociales y las intenciones gubernamentales, y 4) para que la política sea pública debe haber participación igualitaria de ambos actores, Estado y organización, de lo contrario estaríamos hablando de políticas administrativas en caso de que el gobierno excluya la participación social o políticas organizativas, cuando son los acuerdos de las organizaciones sociales los que excluyen al Estado.

De esta forma se deja atrás el sofisma de que toda actuación del gobierno tiene una voluntad pública, esto puede ser cierto, pero la voluntad gubernamental no corresponde necesariamente con la aspiración social. Por eso se requiere de una participación paritaria entre Estado y sociedad civil, de esta forma se logran consensos sobre la construcción de lo público, de

lo contrario, la decisión simplemente es impuesta por la administración. Entonces, las políticas que sólo son construidas desde la voluntad gubernamental, sin un consenso social con el grupo, población o sector deben ser consideradas como políticas administrativas o gubernamentales. Si éstas son impuestas sin ninguna participación de la sociedad son de control dirigido, pero si estas parten de las intenciones gubernamentales y aceptan una tímida participación consultiva, que incide poco en los resultados, desde un ámbito más refrendatario, serán políticas administrativas de control orientado. Así, la política pública debe ser el resultado de una negociación de agendas, de políticas administrativas y gubernamentales de un lado, y de plataformas reivindicativas o políticas organizativas por el otro. Sólo una síntesis de negociación paritaria podría arrojar una pura política pública, con plena participación ciudadana y con plena vocación de consensuar la construcción de lo público. Estos elementos se encuentran en el concepto de política pública asumido por el modelo de planeación construido por la OIA y ya descrito, que reconceptualiza estas nociones y las coloca en un escenario práctico, en donde la política pública sale de la concertación con el gobierno regional sobre la base de su plataforma organizativa.

Concebimos la Política Pública como la construcción concertada de un horizonte común de preservación y desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre las comunidades indígenas y la sociedad mayoritaria, a través de un instrumento que define las directrices de la relación entre los gobiernos indígenas y el Estado para la materialización de los Planes de Vida. Para nosotros la Política Pública es un instrumento de gestión que hace efectivo el mandato constitucional de la participación ciudadana directa en la construcción de lo público, siempre que ésta sea construida con la base social organizada que cuenta con una plataforma política y de derechos, y siempre que haya voluntad de definir canales de interlocución para lograr acuerdos en los planes e inversiones destinados para Pueblos Indígenas (OIA, 2006, p. 7).

Plantear una reconceptualización de las políticas públicas, en donde se haga visible el lugar de las políticas administrativas del gobierno y las plataformas reivindicativas o las políticas organizativas de los movimientos sociales y organizaciones comunitarias, implica también el desarrollo de una propuesta de modelo teórico de análisis y de unas metodologías que privilegien, por lo menos en el caso indígena, otras formas de construir conocimiento diferentes al método científico estandarizado en Occidente. Un marco teórico distinto a los desarrollados por las corrientes de políticas públicas convencionales puede generar

un claro desconocimiento de nuevos modelos ante la sacralización de técnicas para la definición de lo público desde la esfera estatal, pero se debe recordar que muy lejos de la consolidación de paradigmas, conceptos y categorías de análisis, el estudio de las políticas públicas ha mostrado tantas tendencias que pareciera que cada una apunta a establecer enfoques políticos y económicos según unos intereses muy particulares, en los cuales la organización social no ha estado presente, motivo por el que no debe molestar el asumir nuevas perspectivas de análisis en un campo de investigación absolutamente fragmentado, que a pesar de los acuerdos de la tecnocracia económica y de la planeación aún no genera consensos definitivos frente a los modelos y las herramientas técnicas.

Con frecuencia el análisis de políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar. En diversas ocasiones se ha intentado revisar el campo y determinar qué cosa podría darle alguna coherencia a este aparente caos. Sin embargo, estos intentos se vuelven tan detallados y absurdos que terminan por entregarnos un mapa tan igual de enredado y confuso que la selva misma (Torgerson, 1986, citado por Aguilar, comp., 2000, p. 197).

La propuesta de asumir modelos teóricos alternativos para el estudio de políticas no es caprichosa, en el caso del movimiento indígena tiene un sustrato muy importante en el fortalecimiento de la autonomía de los pueblos y comunidades ancestrales, principio que se escapa a los cánones convencionales de un gobierno que moldea la sociedad y unos esquemas de planeación que estandarizan objetivos de acuerdo con los grupos que detentan el poder en cada momento.

Los pueblos indígenas han pervivido según sus formas de concebir el mundo –muy a pesar de lo que piensan las élites–, su reivindicación y el reconocimiento de la autodeterminación como pueblos ancestrales con un gobierno propio que junto a su comunidad define las formas organizativas y de desarrollo alternativas a las definidas por la lógica de la sociedad occidental y contenidas en proyectos de vida colectiva que siempre han estado o se han recontextualizado para definir un proyecto de resistencia a las formas hegemónicas de concebir el progreso. A eso se suma

que el autogobierno es ejercido desde un movimiento social que tampoco renuncia a exigir los derechos que el Estado tiene para garantizar la calidad de vida de las comunidades que han optado por vivir de forma diferente (Díaz-Polanco, 1999). Todos estos elementos, ya reconocidos por la academia y el Estado, conllevan a comprender el análisis de las políticas públicas para esta población desde otros modelos teóricos y políticos de investigación, que para Héctor Díaz-Polanco están cifrados en las tensiones de la autonomía con el poder del Estado nacional, la reivindicación de derechos étnicos particulares, la autodeterminación como pueblos, la estipulación de una base territorial para el reconocimiento de una jurisdicción excepcional, y el carácter legal y constitucional en el que se mueven estas tensiones.

Estos elementos de análisis son planteados para comprender la dinámica del movimiento social indígena y sus plataformas reivindicativas, y en un sentido extenso, sirven para comprender el lugar que ha ocupado el movimiento en la construcción de políticas públicas concertadas, sin caer en el minimalismo de entender como políticas concertadas aquellas que sólo han tenido un proceso mecánico de consulta que evade la realidad de lo que ha sido la construcción del proceso de resistencia cultural indígena en el afán de que los indígenas se sumen al modelo imperante, con un consentimiento engañoso distante de las realidades históricas de resistencia y pervivencia de los pueblos. Por eso, las metodologías de construcción tanto de las políticas organizativas como públicas para pueblos indígenas deben ser flexibles, deben permitir que aflore un diálogo político entre la cosmogonía, el proyecto de vida comunitario y el proyecto histórico de resistencia de los pueblos ancestrales.

Ningún tratado o discusión de carácter académico, ninguna presentación formal de las demandas de los pueblos indígenas hecha por sus organizaciones formales y sus líderes, podría haber ofrecido un panorama de las metas y aspiraciones de la población indígena tan preciso y vivo como su propio testimonio. De ninguna otra forma hubiéramos podido descubrir la profundidad de los sentimientos respecto a los errores pasados y a las esperanzas futuras, como tampoco la determinación de los pueblos indígenas en reafirmar su identidad colectiva en el presente y en los años por venir (Torgerson, 1986, p. 223).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (comp.) (2000a). Estudio introductorio. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.). *El estudio de las políticas públicas*, 3 edición, México D.F.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2000b). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.). *La hechura de las políticas públicas*. 3 edición, México.
- ALLISON, GRAJAN T. (2000). La evolución de las ciencias de políticas. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.). *El estudio de las políticas públicas*, 3 edición, México D.F.
- ARANGO, RAÚL y SÁNCHEZ ENRIQUE (2004). *Los Pueblos Indígenas de Colombia en el umbral del milenio*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- ARIAS, SILSA; GÓMEZ, VANESA (2005). *Minga nacional indígena*. En Etnias y política, núm. 2, Bogotá, p. 4-14.
- ASHER, WILLIAM (2000). La evolución de las ciencias de políticas. En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.). *El estudio de las políticas públicas*, 3 edición, México D.F.
- BONFIL, GUILLERMO (1982). El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas, y de organización. En *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*. Costa Rica: Ediciones Flacso.
- CECOIN (2007). Los pueblos indígenas y el proyecto de estatuto rural. En *Boletines temáticos*, núm. 2.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1984). *Programa de desarrollo de las poblaciones indígenas*. DNP-2, 082-UDS.
- DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR (1999). *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indígenas*. 3 edición. México: Siglo XXI.
- El Convite Pijao*. Consejo Regional Indígena del Tolima. Documento inédito, s.f.
- ESCOBAR, ARTURO (1999). *El final del salvaje*. Bogotá: Editorial Norma.
- GALEANO, PAULA (2006). *Estado del proceso de formulación y ejecución de tres experiencias de planeación del desarrollo propio*. Bogotá: Fundación Swissaid Colombia. Documento inédito.
- GARSON, DAVID (1986). *De la ciencia de políticas al análisis de política: veinticinco años de progreso*.
- GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, GERENCIA INDÍGENA (2002). Normas básicas de legislación indígena. Medellín: Imprenta Departamental.
- GRAMSCI, ANTONIO (1981). *Cuadernos de la cárcel*. Medellín: Editorial Era.
- GROS, CHRISTIAN (1991). *Colombia indígena. Identidad cultural y cambio social*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- HABERMAS, JÜRGEN (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN (ed.) (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.

- LASSWELL, HAROLD D. (2000a). La orientación hacia las políticas. En *El estudio de las políticas públicas* (79-103). 3 edición. México D.F.: Luis F. Aguilar Villanueva.
- LASSWELL, HAROLD D. (2000b). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En *El estudio de las políticas públicas*, 3 edición, México, Luis F. Aguilar Villanueva, 2000.
- MAXNEEF, MANFRED (2000). *Desarrollo a escala humana*. Chile: Fundacion Dag Hammarskjold, Cepaur.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, REPÚBLICA DE COLOMBIA (1996). *Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia 1995-1998*. Bogotá.
- MONCAYO, VÍCTOR MANUEL (ed). (1990). *Espacialidad y Estado: formas y re-formas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- MONDRAGÓN, HÉCTOR (2005). Disuasión y corrosión: la política de Álvaro Uribe Vélez para los pueblos indígenas. En *Etnias y política*, núm. 1, Bogotá.
- MULLER, PIERRE (1998). “Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas”. En *Innovar*, revista de ciencias administrativas y sociales, núm. 11, enero-junio de 1998, pp. 99-109.
- NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social, Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas señor Rodolfo Stavenhagen, sobre su misión a Colombia para el 61 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, 10 de noviembre de 2004.
- ONIC, IICA (1998). Planes de vida de los pueblos indígenas: fortaleciendo la pervivencia. Bogotá.
- ORGANIZACIÓN INDÍGENA DE ANTIOQUIA (OIA) (2006). Volver a recorrer el camino: política organizativa de los pueblos indígenas de Antioquia. Medellín.
- OSORIO, JORGE, CASTILLO, ADOLFO. Dimensiones educativas de la educación en ciudadanía: Hacia una educación ciudadana latinoamericana. En: América Latina: entre el desencanto y la esperanza. Taller de experiencias en apoyo a procesos de democratización en América Latina. Asociación protestante de cooperación para el desarrollo, Corporación Viva la Ciudadanía. Santafé de Bogotá, octubre de 1997, pp. 69-81.
- ROLDÁN ORTEGA, ROQUE (1983). *Fuero indígena colombiano*. Bogotá: Presidencia de la República.
- ROLDÁN ORTEGA, ROQUE (1990). *Fuero indígena colombiano* (ed). Bogotá: Presidencia de la República.
- ROTH DEUBEL, ANDRÉ-NOËL (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SALAZAR VARGAS, CARLOS (1999). *Las políticas públicas*. 2 edición. (Colección Profesores núm. 19). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA (2001). El significado político y jurídico de la jurisdicción indígena en Santos B. de S. En García Villegas, Mauricio. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Análisis socio-jurídico, Tomo II. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, pp. 201 -211.
- SIMÓN, MIGUEL ÁNGEL (2003). El estudio de gobierno de partidos y la autonomía de las instituciones políticas. *Política y sociedad*, 40, pp. 25-40.
- STAVENHAGEN, RODOLFO (2004). Consejo Económico y Social. Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas en Colombia. Naciones Unidas.
- TORGERSON, DOUGLAS (2000). Entre el conocimiento de las políticas: tres caras del análisis de políticas. En *El estudio de las políticas públicas* (197-237). 3 edición. México D.F.: Luis F. Aguilar Villanueva.
- TRIANA, ADOLFO (1978). El Estatuto Indígena o la nueva encomienda bonapartista. En *Indígenas y represión en Colombia*, Controversia.
- VARGAS VELÁSQUEZ, ALEJO (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas* (ed). Bogotá: Almodena editores.
- VILLA, WILLIAM y HOUGHTON, JUAN (2006). *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia (1974-2004)*. Bogotá: Cecoin, OIA.
- ZAPATA, CARLOS (2004). *El movimiento indígena y los riesgos del ALCA: una reflexión desde la historia*. Serie ALCA temas, núm. 9. Bogotá: ILSA.
- ZAPATA, CARLOS (2004). *ALCA y pueblos indígenas*. Bogotá: ILSA.- Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

CAPÍTULO 2



Los pueblos indígenas y las recomendaciones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)

■ ILSA

Ángel Libardo Herreño Hernández, investigador.

En este capítulo revisaremos panorámicamente la experiencia que han tenido las organizaciones sociales y los pueblos indígenas en sus denuncias ante las Naciones Unidas frente a las violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Para ello se abordarán los siguientes temas:

1. El problema de la débil consagración internacional de los DESC y de su sistema de monitoreo.
2. Las funciones del Comité de las Naciones Unidas que vela por el cumplimiento de estos derechos, especialmente en lo atinente al examen de los informes (estatal y alterno) que se presentan para reportar tanto el cumplimiento de los DESC como las violaciones de estos derechos.
3. Una breve valoración de los aprendizajes y resultados que han tenido las organizaciones de la sociedad civil al incidir ante la instancia del Comité de DESC.
4. La participación y la experiencia de los pueblos indígenas con los informes alternos y las recomendaciones del Comité.
5. Los debates políticos y jurídicos sobre la obligatoriedad de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos.

Consagración y sistemas de monitoreo de los tratados de derechos humanos y de los DESC

En el sistema universal de protección de los derechos humanos (ONU)

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 acogió una perspectiva de integralidad de los derechos humanos, al quedar consagrados en este instrumento, en las mismas condiciones y con la misma fuerza jurídica, tanto los derechos que protegen al individuo como aquellos de carácter social. No obstante, las tensiones políticas que dominaron el periodo de la Guerra Fría llevaron a que la Asamblea de las Naciones Unidas aprobara en 1966 los dos Pactos Internacionales que dividieron a los derechos humanos,¹ introduciendo a partir de ese momento diferencias inaceptables entre ellos. Los mayores contrastes entre los derechos se originan en la baja valoración política y moral que los Estados han dado a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (Ojea,

¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) adoptados por la Asamblea General mediante Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

2000), hecho que en parte es causa de las graves situaciones de pobreza en que viven millones de personas en el mundo.

Las diferencias de fondo entre los dos Pactos Internacionales saltan a la vista cuando se revisan los mecanismos dispuestos por la comunidad internacional para monitorear el cumplimiento de los compromisos de los Estados con ambos instrumentos. Al Pacto de Derechos Civiles y Políticos se le reforzó con un sistema de vigilancia de tipo convencional complejo, compuesto de dos mecanismos básicos: a) un Comité de expertos encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones estatales y, b) un protocolo facultativo² que señala el procedimiento para presentar denuncias individuales por parte de las víctimas de violaciones de estos derechos. En contraste, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales surgió a la vida jurídica desprovisto de mecanismos convencionales de seguimiento y sanción, a lo que se suma que sólo hasta 1988 empezó a funcionar el Comité de expertos ante el cual los Estados reportan el cumplimiento de estos derechos.³

En el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos (OEA)

En la historia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos la consagración de los DESC tampoco ha sido afortunada. Aunque en el documento marco del sistema, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (adoptada en 1948), se incluyeron numerosos derechos económicos, sociales y culturales,⁴ en la posterior Convención Americana de Derechos Humanos (adoptada en 1969) los Estados evi-

taron hacer toda referencia a ellos, prefiriendo usar “derechos de frontera” (García, 2004, p. 98), o sea, aquellos derechos de linderos movedizos entre los derechos individuales y los derechos sociales como, por ejemplo, la no discriminación (art. 1.1); las libertades de reunión (art. 15); las libertades de asociación para fines económicos, laborales, sociales, culturales y deportivos (art. 16.1); la protección de la familia (art. 17.1), en especial de los hijos (art. 17.4); los derechos del niño (art. 19); el derecho de propiedad (arts. 21.1 y 2), y la prohibición de la usura y de otras formas de explotación del hombre por el hombre (art. 21.3).

En el artículo 26 de la Convención se hace una aproximación más directa a los DESC al comprometerse los Estados a adoptar acciones para lograr la efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura. En el artículo 42 quedó estipulada como obligación de los Estados enviar a la Comisión de Derechos Humanos una copia del informe anual que deben rendir al Consejo Económico y Social para la Educación, la Ciencia y Cultura de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Ante la vaguedad de estas provisiones sobre los DESC, la OEA adoptó en 1988 el Protocolo de San Salvador que amplió el catálogo regional de derechos humanos al consagrar a los derechos económicos, sociales y culturales, señalando las obligaciones estatales con estos derechos. Sin embargo, aunque en términos generales los derechos incluidos en el Protocolo son similares a los del PIDESC, se detallan ampliamente los derechos a la alimentación y a la seguridad social, y se incluyen nuevos derechos como el del medioambiente sano (art. 11), el derecho a la formación y protección de la familia (art. 15), los derechos de la infancia (art. 16), la protección de los mayores adultos (art. 17), y de la población con discapacidad (art. 18). Llama la atención que no existe mención alguna al derecho a la vivienda digna ni se reconocen los derechos especiales de los grupos étnicos (pueblos indígenas y afrodescendientes), ni tampoco de otros grupos como los trabajadores migrantes.

Por otra parte, el Protocolo le dio vía libre al sistema de peticiones individuales ante la jurisdicción interamericana, pero restrictivamente a los casos so-

² Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 diciembre de 1966.

³ El PIDESC reconoce los siguientes derechos humanos: libre determinación de los pueblos (art.1); no discriminación (art. 2); igualdad de trato a los hombres y las mujeres (art. 3); derecho al trabajo (art. 6); condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7); sindicalización, libertad sindical y el derecho de huelga (art. 8); derecho a la seguridad social y los seguros sociales (art. 9); protección y asistencia a la familia, madres, infancia y a la adolescencia (art. 10); derecho a un nivel de vida adecuado incluso alimentación, vestido y vivienda (art. 11); derecho a la salud física y mental (art. 12); derecho a la educación (art. 13); enseñanza primaria obligatoria y gratuita (art. 14), y derecho a participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (art. 15).

⁴ Entre estos derechos: a la salud (art. XI); a la educación (art. XII); a los beneficios de la cultura (art. XIII); al trabajo (art.

XIV); al descanso (art. XV); a la seguridad social (art. XVI), y a la propiedad (art. XXIII).

bre violación de los derechos de libertad sindical y del derecho a la educación.

Las obligaciones de los Estados

Aunque hay una aceptación general de que los DESC son derechos de realización progresiva, es decir, derechos cuya realización se va consiguiendo con el transcurso del tiempo y en la medida en que el desarrollo económico de los países lo vaya posibilitando, esto no obsta para que los Estados que han ratificado los instrumentos que los consagran tengan claras obligaciones jurídicas para su cumplimiento.

Existen dos tipos de obligaciones para los Estados que han ratificado el PIDESC, unas de carácter genérico y otras de tipo específico derivadas del artículo 2-1.⁵

La obligaciones genéricas de los Estados son las de respetar, proteger y realizar los derechos económicos, sociales y culturales. La obligación de respetar le impone al Estado el deber de abstenerse de cualquier acción contraria a la plena realización de los derechos, incluyendo la prohibición de adoptar políticas regresivas frente a los estándares alcanzados por los derechos sociales en un momento determinado. La obligación de proteger compele al Estado a tomar medidas para evitar que terceros puedan impedir el acceso o el disfrute a los derechos, es decir, velar para que las empresas o los particulares no priven a las personas de sus derechos. Y la obligación de realizar exige que el Estado haga efectivos los derechos en cualquier circunstancia, tomando todas las medidas necesarias para satisfacerlos.

Las obligaciones específicas de los Estados se describen en el artículo 2-1 del PIDESC, entre ellas se encuentran: *adoptar medidas* en los tres poderes públicos del Estado para lograr avances concretos y precisos frente a los DESC. El deber de lograr *por todos los medios apropiados* la plena efectividad de estos derechos no se agota, por tanto, en la simple expedición de normas o leyes sino que exige la implementación de planes nacionales debidamente estructurados que permitan atender el cumplimiento de cada derecho social, económico y cultural; en otras palabras, le impone al Estado el desarrollo de políticas públicas integrales para la consecución progresiva de cada uno de los derechos.

⁵ Para un estudio en extenso sobre las obligaciones que impone el PIDESC, consultar Víctor Abramovich, Christian Courtis (2002, cap. 2).

La obligación de *progresividad* consiste en la toma de medidas concretas e idóneas para el cumplimiento de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, en esta medida no es una cláusula de indeterminación temporal como lo han pretendido hacer ver los neoliberales; incluye además la prohibición de retrocesos con respecto al grado de consecución alcanzado por los derechos en un momento dado.

La prescripción de que el Estado debe comprometer *hasta el máximo de los recursos de que disponga* para lograr la progresividad en cada uno de los derechos indica que los recursos, sean financieros o de otra índole, que utilice el Estado en el cumplimiento con los DESC no son recursos residuales o mínimos pues la orden del PIDESC es clara en poner el acento en la expresión “el máximo de los recursos” y no en la noción de los “recursos disponibles”.

El PIDESC enfatiza además en la obligación estatal de garantizar *sin discriminación alguna* un nivel básico de ejercicio de los derechos para todas las personas y colectividades, aunque se entiende que el Estado está especialmente obligado con los más vulnerables.

Dos modelos de vigilancia de los Estados

En el campo de los instrumentos de derechos humanos existen básicamente dos procedimientos de supervisión de los tratados. Uno de carácter no acusatorio, respetuoso de la soberanía de los Estados, y que tiende hacia un “diálogo constructivo” con ellos, consistente en un sistema de informes periódicos que deben rendir sobre el cumplimiento de las obligaciones que las diferentes convenciones y tratados de derechos humanos les imponen. El segundo modelo tiene carácter adverso frente a los Estados, se expresa en un sistema de quejas individuales que permite a las víctimas de violaciones de los derechos humanos acudir a los órganos competentes de vigilancia de los tratados para denunciar tales situaciones, y obtener de dichas instancias, constatada la violación y el agotamiento de los procedimientos internos, la apertura de una investigación, la adopción de medidas de protección y las sanciones correspondientes.

El sistema de presentación de informes –que es el más generalizado y se encuentra presente en la mayoría de tratados sobre derechos humanos– es un mecanismo que ha demostrado ser muy débil para la protección efectiva de los individuos víctimas de violaciones de sus derechos. Dentro de las limitaciones que

tiene este mecanismo se anotan: a) que los Estados no presentan los informes o lo hacen de manera tardía, incompleta o con información tendenciosa que no da cuenta de la situación real de los derechos; b) que este sistema de monitoreo depende excesivamente de la voluntad del Estado y de sus representantes para, a partir del análisis de la información aportada, tener un diálogo constructivo con los expertos evaluadores y con las organizaciones de la sociedad civil; y c) que no existen mecanismos efectivos para exigir el cumplimiento de las observaciones finales (o recomendaciones) hechas por el órgano competente de la evaluación, es decir, el Comité del Pidesc, el Comité del PIDCP o el Comité de la Convención de los Derechos del Niño, entre otros.

Por estas razones se viene insistiendo en la necesidad de que en las Naciones Unidas se facilite la adopción de un protocolo facultativo al Pidesc:

El Pacto sólo podrá desarrollar su verdadera potencialidad para la protección efectiva de los individuos cuando sea posible para el Comité el conocer de quejas individuales sobre posibles violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, decidir las y entregar sus recomendaciones para que situaciones semejantes no vuelvan a ocurrir en el futuro... (Sepúlveda, 2005, p. 6).

El Comité del Pidesc y el sistema de informes

Una instancia de acción política y de exigibilidad de los DESC que han encontrado propicia las organizaciones defensoras de los derechos humanos y las organizaciones sociales en las dos últimas décadas para denunciar ante las Naciones Unidas las violaciones de estos derechos cometidas por los Estados y otros actores no estatales, es la del Comité del Pidesc.

Veamos rápidamente la composición y las funciones de este Comité para luego evaluar los aprendizajes y resultados obtenidos en la interlocución con este órgano respecto a los DESC de los pueblos indígenas colombianos.

El Comité y sus funciones

A diferencia de los otros cinco órganos de derechos humanos creados en virtud de los tratados,⁶ el Comi-

té de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el Comité) no se instituyó en virtud del Pidesc, sino que fue creado por el Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU, debido a que los dos órganos a los que se había encomendado anteriormente la vigilancia del Pacto se habían mostrado insuficientes. De suerte que este Comité es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, y su autoridad oficial procede de ese órgano.

El Comité fue creado en 1985 y se reunió por primera vez en 1987. Hasta la fecha ha celebrado 36 periodos de sesiones. El Comité se reúne en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (Suiza) y actualmente celebra dos periodos de sesiones al año, cada uno de tres semanas, el primero entre abril-mayo, y el otro entre noviembre-diciembre.⁷

El Comité está integrado por 18 expertos independientes que actúan a título personal y no representan a ningún gobierno o institución, sólo se exige de ellos tener reconocida competencia en materia de derechos humanos. Actualmente el Comité está integrado por 13 hombres y 5 mujeres.

Los miembros del Comité son elegidos por el Consejo Económico y Social para mandatos de cuatro años y pueden ser reelegidos si se les selecciona para ello. Las elecciones se realizan por votación secreta a partir de una lista de personas propuesta por los Estados Partes en el Pacto. En el proceso de selección se observan los principios de distribución geográfica equitativa y de representación de distintos sistemas sociales y jurídicos.

Al Comité se le han encomendado dos funciones esenciales. La primera consiste en la tarea colosal de vigilar y evaluar la aplicación del Pidesc por parte de los 154 Estados que hasta septiembre de 2006 lo habían ratificado. La segunda, interpretar el texto del Pidesc, señalando doctrina autorizada sobre el contenido de los derechos reconocidos por el Pacto y el alcance de las obligaciones que emanan de este instrumento; cumple esta labor por medio de las Obser-

cional de Derechos Civiles y Políticos (art. 28); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 8); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 17); la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 43) y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (art. 17).

⁷ Véase <http://www.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/>

⁶ Los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas que han incluido convencionalmente órganos de supervisión (o Comités) para hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes son: el Pacto Interna-

vaciones Generales,⁸ y de otro mecanismo regular de interpretación conocido como los debates generales (o discusiones temáticas).⁹

⁸ Desde 1988 el Comité decidió preparar unas "observaciones generales" sobre los derechos y las disposiciones contenidas en el Pidesc con el propósito unificar la interpretación sobre la intención, el significado y el contenido del Pacto, contribuyendo con ello a clarificar a los Estados Partes asuntos importantes para el cumplimiento de sus obligaciones. Han servido observaciones generales para llamar la atención a los Estados sobre las carencias reveladas en muchos de sus informes, y para promover que determinadas disposiciones del Pacto reciban mayor atención por parte de ellos.

Las observaciones generales son un medio decisivo para la generación de jurisprudencia sobre los DESC, y ofrecen a los miembros del Comité un método para llegar a un acuerdo consensuado sobre la interpretación de las normas incorporadas en el Pacto. Hasta la fecha el Comité ha aprobado las siguientes observaciones:

- Nº 1 (1989): la presentación de informes por los Estados Partes;
- Nº 2 (1990): las medidas internacionales de asistencia técnica (art. 22 del Pacto);
- Nº 3 (1990): la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art. 2 del Pacto);
- Nº 4 (1991): el derecho a una vivienda adecuada (párr. 1 del art. 11 del Pacto);
- Nº 5 (1994): las personas con discapacidad;
- Nº 6 (1995): los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad;
- Nº 7 (1997): el derecho a una vivienda adecuada (párr. 1 del art. 11 del Pacto); desalojos forzados;
- Nº 8 (1997): la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Nº 9 (1998): la aplicación interna del Pacto;
- Nº 10 (1998): la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Nº 11 (1999): los planes de acción para la enseñanza primaria (art. 14 del Pacto);
- Nº 12 (1999): el derecho a una alimentación adecuada (art. 11 del Pacto);
- Nº 13 (1999): el derecho a la educación (art. 13 del Pacto);
- Nº 14 (2000): el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 del Pacto).
- Nº 15 (2003): el derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto);
- Nº 16 (2005): sobre la igualdad entre hombres y mujeres.
- Nº 17 (2005): derechos morales y materiales de los autores (art. 5, párr. 1, lit. C del Pacto);
- Nº 18 (2005): el derecho al trabajo (art. 6 del Pacto).

⁹ En cada uno de sus periodos de sesiones, el Comité dedica un "día de debate general" a disposiciones concretas del Pidesc, en particular a temas de derechos humanos o de otra índole que estén relacionados con los derechos de su competencia. Para estos debates el Comité ha procurado la participación de personas e instituciones con conocimientos especializados sobre

Los informes estatales sobre DESC

En atención a la función de vigilancia, el Comité está habilitado para evaluar periódicamente a cada Estado Parte del Pidesc. Las formas de presentación de estos informes estatales se han ido modificando para asegurar mayor efectividad en los procedimientos de reporte de los Estados y de seguimiento por parte del Comité.

Los artículos 16 y 17 del Pacto comprometen a los Estados a presentar informes periódicos al Comité por etapas en el plazo de un año desde la entrada en vigor del mismo. Luego el Ecosoc señaló un programa por el cual los Estados Parte debían presentar sus informes iniciales en tres partes divididas con base en los artículos del Pacto (arts. 6 al 9, arts. 10 al 12 y subsecuentemente, arts. 13 al 15). Estos informes iniciales se presentaban en intervalos de tres años. Sin embargo, este método de presentación de los informes fue descartado pues no permitía tener una visión integral del grado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales en el país. Por tal razón el Comité adoptó en 1988 un nuevo sistema, según el cual cada Estado debe presentar un informe global único en un plazo de dos años después de ratificado el Pacto, y posteriormente seguir presentando sus informes cada cinco años señalando las medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole que hayan implementado para asegurar el goce de los derechos previstos en el Pacto (Vera, 2002, p. 26).

Ante las inconsistencias, información incompleta o tendenciosa, y retrasos de los informes estatales, el Comité implementó dos estrategias: una, señalar un

los asuntos que se tratan, además de intercambiar con relatores especiales y representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas. Se han estudiado, entre otros asuntos, el derecho a la alimentación (1989); los derechos a la vivienda (1990); los indicadores económicos y sociales (1991); el derecho a participar en la vida cultural (1992); el derecho de las personas de edad y los ancianos (1993); el derecho a la salud (1993); la función de las redes de seguridad social como medio de proteger los derechos económicos, sociales y culturales, con particular referencia a las situaciones que suponen un importante ajuste estructural o la transición a una economía de mercado (1994); la educación en la esfera de los derechos humanos (1994); la interpretación y aplicación práctica de las obligaciones que incumben a los Estados Partes (1995). Entre 1996 y 2005 debatió los proyectos de protocolo facultativo del Pacto, asuntos relacionados con el derecho al trabajo, los desalojos forzados, el derecho al agua, el papel de las instituciones defensoras de derechos humanos en el plano nacional, temas de libre comercio y derechos humanos, el derecho a la igualdad y, últimamente, el derecho a la seguridad social (2006), entre otros.

conjunto detallado de directrices para mejorar los informes presentados por los gobiernos, superando la idea de que el deber de informar es una mera formalidad; y dos, invitar a las organizaciones de la sociedad civil de cada país ratificante del Pidesc a preparar y presentar un informe alterno (o sombra o paralelo) que sirva para contrastar al oficial.

En la Observación General 1 (1989) expedida por el Comité en función de interpretación del Pacto, se especificaron los objetivos de los informes y, en concordancia, el tipo y la calidad de la información requerida:

1. Asegurar que el Estado Parte emprenda un examen amplio de la legislación, las normas y los procedimientos administrativos, y las diversas prácticas nacionales para ajustarla en todo lo posible a las disposiciones del Pacto.
2. Garantizar que el Estado Parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos enumerados para evaluar la medida en que todos los individuos que se encuentran en el país disfrutan de los diversos derechos.
3. Proporcionar una base para que el gobierno elabore políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas para la aplicación del Pacto.
4. Facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos con respecto a la aplicación del Pacto y estimular la participación de los diversos sectores de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes.
5. Proporcionar una base sobre la cual el propio Estado Parte, así como el Comité, puedan evaluar de manera efectiva los progresos hechos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto.
6. Permitir que el Estado Parte comprenda mejor los problemas y las limitaciones que impiden la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.
7. Facilitar el intercambio de información entre los Estados Partes y ayudar a comprender mejor los problemas comunes y el tipo de medidas que pueden adoptarse para la realización efectiva de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto.

El examen de los informes oficiales

Una vez que un Estado Parte es notificado y presenta a la Secretaría del Comité su informe, el Comité sigue un procedimiento de examen estándar:

- Ordena la traducción del informe a los seis idiomas oficiales de la ONU.
- Paso seguido los informes de los Estados Partes son examinados inicialmente por un Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones del Comité integrado por cinco personas, el cual se reúne seis meses antes de que el Comité en pleno examine un informe. Tal Grupo de Trabajo efectúa un estudio preliminar del informe, nombra a un miembro para que examine específicamente cada informe, y prepara listas escritas de preguntas basadas en las disparidades encontradas en los informes que luego se remiten a los Estados Partes pertinentes.
- A continuación se pide a los Estados Partes que respondan por escrito a esas preguntas antes de comparecer ante el Comité.
- Hechas las aclaraciones, corresponde al Estado en turno hacer presentación ante el Comité del informe. Las sesiones en que el Comité examina el informe de un país se desarrollan por lo regular en dos días. Las delegaciones de los Estados responden a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo de Trabajo anterior al periodo de sesiones.
- A continuación los organismos especializados de las Naciones Unidas presentan información atinente al informe que se examina.
- Seguidamente, los miembros del Comité formulan preguntas y observaciones al Estado Parte que comparece ante él. A continuación se concede un nuevo plazo a los representantes de los Estados Partes para que respondan, con la mayor precisión posible, por lo general no el mismo día, a las preguntas y observaciones que se les hicieron. Si no se responde adecuadamente a las preguntas, el Comité suele pedir al Estado Parte que le facilite información adicional para su examen en futuros periodos de sesiones.
- Los expertos deben haber cotejado previamente el informe oficial y los "informes alternos" que aportaron las organizaciones sociales del país examinado.
- Con base en este proceso el Comité, por consenso de sus miembros, expide unas "observaciones finales" o recomendaciones.

Los informes alternos

En el interregno de tiempo que ocupa las traducciones del informe estatal, la Secretaría del Comité establece contacto escrito con organizaciones sociales y no gubernamentales que trabajan en temas de DESC del país que se va evaluar en el periodo de sesiones siguiente. La Secretaría les envía a las organizaciones de la sociedad civil, además de la invitación a aportar información, algunos documentos como el informe presentado por el Estado Parte, las preguntas de aclaración formuladas al Estado durante el examen preliminar, y las directrices para facilitar su participación de manera idónea y con información pertinente y sucinta, basada en fuentes documentales, fidedigna y no ofensiva.

Explica el especialista Dante Vera que desde la presentación del informe de un Estado Parte, hasta su examen por el Comité, las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar cualquier tipo de información a la Secretaría del Comité (recortes de prensa, boletines de ONG, cintas de vídeo, informes, publicaciones académicas, estudios, declaraciones conjuntas, etc.). Esta información se incorpora al expediente del país en revisión que reposa en la Secretaría del Comité. En los expedientes la Secretaría recoge además información de todas las fuentes disponibles (órganos de las Naciones Unidas, organismos especializados, los medios de información, instituciones regionales, publicaciones académicas, la comunidad de ONG y otras). Con base en toda la información incluida en cada expediente nacional, la Secretaría prepara para el Comité una descripción del país, dicho documento de trabajo tiene por objeto ahondar en la situación del Estado que se va a examinar, a fin de completar la información presentada por el Estado Parte en su informe.

Dice adicionalmente que las organizaciones sociales

...pueden presentar información en relación con uno, algunos o todos los artículos del Pacto, en cuyo caso será útil que se atengan a las *Directrices revisadas relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Aplicando esas directrices, podrán preparar un informe paralelo cuya estructura se asemeje a la del informe oficial, facilitando así, el examen comparado por los miembros del Comité (Vera, 2002, p. 67).

Sobre estos referentes, las organizaciones de la sociedad civil en América Latina han ido acumulando

experiencia desde 1990 en la presentación de informes alternos, que inciden directamente en las recomendaciones que emite el Comité a los Estados.

Las decisiones (recomendaciones) del Comité

El proceso de análisis de los informes de los Estados que han comparecido ante el Comité culmina cuando éste aprueba unas “observaciones finales”, que constituyen la decisión a que ha llegado el Comité acerca de la situación de aplicación del Pacto en el Estado evaluado. Las observaciones finales se dividen en cinco secciones: a) introducción; b) aspectos positivos; c) factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto; d) principales motivos de preocupación; e) sugerencias y recomendaciones. Las observaciones finales se aprueban en sesión privada, y se dan a conocer al público el último día de cada periodo de sesiones.

Cuando el Comité ha llegado a la conclusión de que se han producido violaciones al Pacto,¹⁰ insta al Estado Parte a que desista de toda nueva violación de los derechos de que se trate, y le señala algunas recomendaciones con las cuales se pueden superar las situaciones internas que quebrantan los compromisos que le impone el Pidesc.

Aprendizajes y resultados de la preparación y presentación de los informes alternos al Comité del Pidesc

Entre 1990 y 1996 los informes alternativos al Comité se presentaron por la iniciativa de redes internacionales como la Red Internacional de Información y Acción por el Derecho Humano a Alimentarse (FIAN),

¹⁰ En los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señalan las siguientes circunstancias que constituyen violaciones del Pacto por un Estado Parte (principio 72):

a) el Estado Parte no logra adoptar una medida exigida por el Pacto; b) no logra remover, a la mayor brevedad posible y cuando deba hacerlo, todos los obstáculos que impidan la realización inmediata de un derecho; c) no logra aplicar con rapidez un derecho que el Pacto exige que aplique sin dilación; d) no logra, intencionalmente, satisfacer una norma internacional mínima de realización, generalmente aceptada y para cuya satisfacción está capacitado; e) aplica una limitación a un derecho reconocido en el Pacto por vías contrarias al mismo; f) retrasa, deliberadamente, o detiene la realización progresiva de un derecho, a menos que actúe dentro de los límites permitidos en el Pacto o que dicha conducta se deba a una falta de recursos; g) no logra presentar los informes exigidos por el Pacto.

y la Coalición Internacional Hábitat que en alianza con organizaciones no gubernamentales de algunos países centroamericanos y del Caribe, sistematizaron información sobre la situación de derechos como la alimentación y la vivienda.

Gracias al estímulo de importantes eventos regionales de carácter académico y político en los que se promovió la difusión y el intercambio de experiencias sobre la exigibilidad y la justiciabilidad de los DESC,¹¹ las redes regionales como la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem), entre otras, se encargaron de animar la tarea de preparar y presentar a través de sus capítulos o contrapartes nacionales los informes alternos ante el Comité.

Evalúa el especialista Vera que desde 1997 a la fecha han cobrado importancia y se han multiplicado los informes alternativos, contribuyendo a generalizar en la región las estrategias de rendición de cuentas, de exigibilidad y vigilancia social de la ciudadanía. Incluso explica que se viene dando el caso que las redes nacionales de organizaciones sociales elaboran sus propios informes antes que el gobierno logre elaborar el suyo, como ha ocurrido con Brasil (2000) y Colombia (2001).

También ha servido como aprendizaje

... la experiencia acumulada por las organizaciones de derechos civiles y políticos en el uso del sistema internacional de protección de los derechos humanos, así como la solidaridad internacional desarrollada en situaciones de dictaduras represivas o escenarios de conflicto armado interno. La experiencia más reciente al respecto parte de organizaciones de promoción del desarrollo y de movimientos de mujeres interesadas en hacer un seguimiento de los compromisos de los Estados acordados en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995), y la IV Conferencia Mundial sobre los Derechos de las Mujeres (Beijing, 1994); entre estas destaca la Red Social Watch que produce anualmente un informe mundial sobre el desarrollo social a partir de los informes de sus comités en 54 países... (Vera, 2002, p. 84).

¹¹ Entre ellos: el Seminario "Los derechos humanos como instrumentos para combatir la pobreza", realizado en Santiago de Chile, en el mes de septiembre de 1997, y organizado por ALOP y Terres des Hommes, Francia; y el encuentro latinoamericano sobre los DESC realizado en julio de 1998, que terminó con la Declaración de Quito acerca de la exigibilidad de los derechos sociales y culturales.

Como hemos visto en este capítulo, los DESC están consagrados en diversos instrumentos internacionales pero el reto es cómo estos derechos son vistos a través del prisma de la diferencia cultural y las propias cosmogonías de los pueblos indígenas. No se puede hablar de los DESC de los pueblos indígenas sin tomar en cuenta su noción de lo que son sus derechos a partir de su singularidad (Berche et al., 2006, p. 127). Por ello, la necesidad de una participación real y comprometida por parte de las organizaciones indígenas en las construcción de los informes alternos.

La experiencia del movimiento social colombiano frente a los informes alternos

El Comité ha examinado el cumplimiento del Pacto por parte del Estado colombiano a partir de la información del gobierno y de información alterna aportada por diferentes organizaciones en el año 1995,¹² y otra coordinada desde la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCD-HDD)¹³ en el año 2000.¹⁴

Al igual que ha ocurrido en otros países latinoamericanos donde se han organizado informes alter-

¹² Se hace referencia al Tercer Informe Periódico de Colombia (E/1994/104/add.2), examinado en el Décimo Tercer Período de Sesiones del Comité, realizado durante los días 21 y 22 de noviembre de 1995. En 1995 aportaron información alterna al Comité las organizaciones de Madres Comunitarias, la Comisión Colombiana de Juristas y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCD-HDD).

¹³ La Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo se fundó en 1993 como parte de una iniciativa tendiente a trabajar sobre los principios establecidos en la Conferencia de Viena de 1993. Esta Conferencia hizo importantes aclaraciones y precisiones en torno a la aceptación del derecho al desarrollo y el carácter de integralidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Sobre esta base, y aprovechando el espacio abonado por anteriores experiencias de coordinación, se creó un cuerpo autónomo que se amplió con organizaciones y redes interesadas en la temática. La Plataforma Colombiana agrupa a más de 60 organizaciones de carácter social, no gubernamental y académico, y es el capítulo nacional del proyecto regional Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo que intenta acercar los trabajos en desarrollo y derechos humanos en países de Suramérica, Centroamérica y el Caribe donde también se han conformado capítulos nacionales de organizaciones comprometidas con las causas de los DESC.

¹⁴ Se hace referencia al examen del Cuarto Informe del Estado colombiano realizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cfr. Informe sobre los Períodos de Sesiones Vigésimo Quinto, Vigésimo Sexto y Vigésimo Séptimo (23 de abril a 11 de mayo de 2001, 13 a 31 de agosto de 2001, y 12 a 30 de noviembre de 2001), E/2002/22, E/C.12/2001/17.

nos, en Colombia la preparación de algunos temas incluidos en los informes alternos presentados al Comité ha estado a cargo de algunas organizaciones no gubernamentales, instituciones o personas expertas especialistas en el trabajo con los DESC. Si bien los dos últimos informes alternos presentados se han coordinado por la Plataforma Colombiana que ha convocado de manera amplia a las organizaciones sociales y a las ONG a participar de su elaboración,¹⁵ al no existir ni en la ciudadanía ni en el movimiento social mayor conocimiento sobre la importancia política de esta herramienta,¹⁶ la labor de recaudar información e interpretarla, de mostrar algunos casos emblemáticos de violaciones de los DESC, etc., quedó a criterio de algunas personas e instituciones con trayectoria en la investigación y el trabajo con estos derechos.

Lo anterior se refleja también en el tipo de recomendaciones que ha emitido el Comité para el Estado

¹⁵ Por ejemplo, para realizar el informe alterno presentado en octubre de 2000, la Plataforma Colombiana estableció un Comité Pedagógico, encargado del trabajo amplio de difusión y educación en torno a los derechos, y un Comité Académico, con la función de llevar a buen término el Informe Alterno.

Para cumplir con las exigencias de rigor en la información, pluralidad en las fuentes y participación de las organizaciones sociales, la Plataforma Colombiana realizó una serie de talleres, seminarios, publicaciones y consultas, entre ellos el "Coloquio la política social y los derechos económicos, sociales y culturales en los noventa. Balance y perspectivas", realizado en Bogotá los días 6, 7 y 8 de octubre de 1999. Se llevaron a cabo además múltiples talleres y seminarios donde se pudo discutir en torno a los avances y retrocesos en los derechos. Cfr. PCDHDD, Informe Alterno al Cuarto Informe del Estado Colombiano ante el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, período 1995-2000, Bogotá, octubre de 2001, p. 4, en www.plataforma-colombiana.org

¹⁶ Se debe decir que el gobierno colombiano viene incumpliendo con dos elementales compromisos que le impone el Pidesc en cuanto a la información que debe reportar para ser examinado por el Comité: por un lado, ha incumplido la obligación de presentar a tiempo el informe oficial sobre el cumplimiento del Pidesc, por ejemplo, el gobierno no presentó el Cuarto Informe dentro del periodo previsto, y sólo hasta el 4 de mayo del año 2000 radicó en la Secretaría General de las Naciones Unidas el informe respectivo. De otro lado, el gobierno en aquella época tampoco dio cumplimiento al artículo 16 del Pacto, relativo a su obligación de consultar, divulgar y publicar el Informe antes de ser enviado al Comité. De hecho, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo debió presentar dos derechos de petición (el 9 de diciembre de 1999 y el 3 de marzo de 2000) ante la Cancillería de la República, la Consejería Presidencial para la Política Social, la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, y adicionalmente una acción de cumplimiento el 31 de marzo de 2000 ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, para que le fuera suministrada la información sobre la presentación del Informe y copia del mismo.

colombiano. Las recomendaciones son el resultado de la información presentada, lo que quiere decir que responden al análisis propuesto, a la fundamentación, a los énfasis puestos y a las fuentes consultadas. Se debe tener en cuenta que en los dos informes preparados bajo la coordinación de la Plataforma, la información incluida buscó dar cuenta de situaciones generales de violación de cada uno de los DESC consagrados en el Pacto e incorporar la diversidad de los actores sociales, étnicos, generacionales y de género. Tal vez por esta estructura plural que se le ha dado a los informes alternos, las recomendaciones conseguidas reflejan la complejidad de las luchas y de las búsquedas del movimiento social en nuestro país.

Entre otros asuntos el Comité se ha pronunciado mediante sus recomendaciones al Estado colombiano sobre los siguientes temas y problemas: derechos de la población en situación de desplazamiento forzado; territorios indígenas; inserción laboral de las madres comunitarias; discriminación contra las mujeres; tasa de desempleo; pérdida del poder adquisitivo de los salarios; violencia contra los sindicalistas; violaciones a las libertades sindicales; violencia social; estado del derecho a la seguridad social y baja cobertura en los programas de salud y atención al SIDA; situación de la niñez desprotegida, en la calle, y vinculada al conflicto armado; mortalidad infantil y programas de vacunación; estado de los subsidios y planes de vivienda; derecho a la educación; cumplimiento de los DESC en el marco de los acuerdos y las políticas de ajuste del Estado; conflicto armado; reforma agraria; situación del aborto; informes del Estado y difusión de las recomendaciones.

La no concurrencia de algunas organizaciones y sectores sociales a la elaboración de los informes alternos ha implicado que la información que se ha logrado sistematizar y presentar al Comité no siempre sea la más idónea para visibilizar las preocupaciones y problemáticas que afectan al conjunto de las poblaciones y los sectores sociales del país. ILSA, junto con otras organizaciones amigas que trabajan con los DESC, ha tenido la oportunidad últimamente de confrontar con personas dirigentes de diversas organizaciones sociales la información que se presentó en el año 2000 al Comité, y en general ha encontrado en este ejercicio que el informe alterno no siempre expresa los intereses y las visiones que los actores y las organizaciones sociales hubieran querido formular.

Sin embargo, esta debilidad debe ser debidamente ponderada. Ciertamente la preparación de los dos informes alternos ha sido un ejercicio de construcción colectiva, aprendizaje y participación que se ha ido mejorando. En la medida en que los movimientos sociales e instituciones dolientes de algún derecho o de alguna problemática se responsabilicen de buscar la información pertinente y de analizarla, los informes que se presenten en el futuro serán la expresión de procesos sociales de participación y, en esta perspectiva, de la diversidad de actores, de experiencias, de metodologías y de enfoques con que se entienden y se reclaman los DESC.

La idea es precisamente que la elaboración de los informes alternos sea descentralizada, pluricultural y respetuosa de las diversidades. Sólo en la medida que se logre esto los informes se convertirán en una herramienta útil y movilizadora que proyecte las luchas sociales por los DESC.

De otra parte, el informe debe crearse con base en claros objetivos políticos de alcance nacional y, en esta medida, las eventuales recomendaciones que se consigan del Comité se convertirán en motivos de movilización social. Visto el informe alterno como ejercicio amplio de participación, de intercambio político y desde las diversidades, se convierte en un mecanismo muy importante dentro de las estrategias de exigibilidad de los DESC.

Los pueblos indígenas y el informe alterno

En los informes alternos presentados en el año 1995 y 2000, el Comité conoció información relacionada con los pueblos indígenas y con los demás grupos étnicos, emitiendo en concordancia recomendaciones para garantizar el disfrute de sus DESC. La pregunta es, ¿qué tipo de información se ha aportado ante esta instancia de la ONU, y cómo han participado las organizaciones indígenas en esta labor?

Para efectos de este documento nos referiremos en especial a la construcción de la información incluida en el informe alterno del año 2000.

Dos cuestiones de contexto hay que poner en evidencia para situar académica y políticamente la información presentada en esta ocasión sobre pueblos indígenas al Comité, durante el periodo que se va a reportar: 1995-2000. La primera fue la coyuntura socio-política caracterizada por la fuerte disputa territorial

por parte de los actores armados de las zonas tradicionales de asentamiento de las poblaciones étnicas. La segunda cuestión para tenerse en cuenta es el tipo de información disponible para el año 2000 relacionada con el estado de los DESC en los pueblos indígenas.

Contexto socio-político de los pueblos indígenas

En el periodo 1995-2000 la circunstancia de mayor preocupación para la vigencia de los derechos colectivos de los pueblos indígenas fue la intensificación de la guerra en los territorios ancestrales.¹⁷

Durante este periodo el escalamiento del conflicto armado en el país por causa de la expansión de los grupos paramilitares en varias regiones, y un crecimiento de la actividad armada de la insurgencia condujo a una guerra de control de los territorios ancestrales que por su ubicación geo-estratégica, y por poseer importantes riquezas naturales, concentraron la presencia y la actividad bélica de los actores del conflicto, imponiendo estrategias de apropiación del espacio y de control de las poblaciones contrarias a las concepciones indígenas, y violatorias desde todo punto de vista de sus derechos colectivos y del derecho internacional humanitario.

La aplicación de métodos de guerra prohibidos por el derecho humanitario como los bloqueos alimentarios a las comunidades, la obstaculización de las misiones médicas y el control sobre medicamentos, los desplazamientos forzados y los emplazamientos de algunas comunidades provocó una catástrofe humanitaria representada en violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos de las comunidades indígenas.

El desplazamiento de las comunidades étnicas se convirtió en un tema de gran preocupación a finales de los años noventa. Se debe decir, sin embargo, que este tipo de desplazamiento estuvo invisibilizado hasta comienzos del año 2002 cuando algunos sistemas estadísticos empezaron a reportar datos sobre él.¹⁸

¹⁷ Un detallado estudio de las dinámicas del conflicto armado en los territorios ancestrales puede verse en William Villa y Juan Houghton (2005).

¹⁸ Para el año 2002, la Consultoría para los Derechos Humanos y para el Desplazamiento (Codhes) dio cuenta de 412.553 personas víctimas de desplazamiento forzado en el país (20% más que en el 2001), de cuyo total los indígenas, pese a ser solo el 2%

En el año 2000 el capítulo de grupos étnicos y DESC incluido en el informe alterno preparado desde la Plataforma Colombiana, enfatizó en el tema del desplazamiento forzado de las comunidades étnicas y procuró mostrar a partir de la información disponible su gran nivel de pobreza.

Al confrontar la información sobre los DESC de los Pueblos Indígenas incluida en el Informe Alterno presentado por la Plataforma en el año 2000 al Comité del Pacto en el espacio de trabajo de la Mesa de Pueblos Indígenas y DESC, en alguna sesión del año 2006, los representantes de las organizaciones indígenas que hacen presencia allí identificaron como debilidades del documento, que:

- No visibiliza situaciones concretas y relevantes de algunos pueblos y comunidades vulneradas en sus derechos sociales.
- No muestra la situación general de violaciones de los DESC de los pueblos indígenas del país, pues toca de manera muy tangencial algunos casos.
- No toca las problemáticas relacionadas con los derechos al territorio ni hace referencia a las apuestas políticas incluidas en las plataformas de lucha y en los planes de vida de los pueblos indígenas y de sus organizaciones.
- Se basa en información imprecisa y oficial de carácter tendencioso que no refleja la realidad de los pueblos indígenas ni de sus problemas.

Información disponible sobre DESC en los pueblos indígenas

En relación con el estado de los DESC de los pueblos indígenas el contenido presentado refleja la falta de información consolidada frente a estos derechos, además de la dispersión y fragmentación de las fuentes.

Hasta hace muy poco las organizaciones sociales en general, y las organizaciones indígenas se han percatado de la necesidad de crear y mantener bases de datos que sirvan para documentar las violaciones de

los derechos económicos, sociales y culturales, y para rebatir las estadísticas oficiales. Para la producción del informe alterno en el año 2000 la consulta de información sobre la situación de los DESC de los pueblos indígenas, y de otros actores, se hizo muy difícil pues al revisar en los centros de documentación de las organizaciones la información disponible era bastante fragmentaria e incompleta.

Aún la información estatal que pudo encontrarse en este momento sobre los DESC de las comunidades indígenas colombianas fue bastante insustancial. La situación de los DESC de los pueblos indígenas no figura en los informes presentados por el gobierno colombiano al Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), y en las bases estadísticas del Estado no se encuentra información sistematizada y, frente a algunos temas, la que se encuentra no está suficientemente desagregada. En sus últimas recomendaciones el Comité del Pidesc¹⁹ llamó la atención al gobierno colombiano por el vacío mencionado. En la primera parte de su informe de junio 2000, por ejemplo, a pesar de enfatizar el carácter pluricultural de la nación, no existe referencia alguna a la realidad específica de los DESC de los grupos étnicos de Colombia, como tampoco se proporciona ningún dato sobre ellos.

En la visita realizada por el Relator Especial para asuntos indígenas en marzo de 2004, el señor Rodolfo Stavenhagen pudo constatar que recabar información sobre violaciones de los derechos civiles y políticos de las comunidades indígenas originadas por conflicto armado²⁰ era relativamente fácil. No ocurrió lo mismo cuando indagó entre las organizaciones y las ONG sobre la situación de los DESC de dichas comu-

de la población nacional, representaron el 8% de la población desplazada.

La ONIC calculó que 13.000 indígenas fueron desplazados de sus territorios entre 2001 y 2003. Esta cifra representa el 1,75% del total de la población indígena del país, y corresponde al 5% del total de desplazados en Colombia (ONIC, 2003).

¹⁹ Después del examen del informe de Colombia en Ginebra, del 12 al 30 de noviembre de 2001, el Comité del Pidesc señaló: "El Comité lamenta que el Estado no haya proporcionado información suficiente sobre las medidas específicas que tomó para responder a la implementación de las recomendaciones de 1995, en particular en lo que se refiere a la situación de las comunidades indígenas".

También expresó su preocupación (punto 12) por la reducción u ocupación de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, sin su consentimiento, por compañías de explotación de madera, minas y petróleo, al detrimento del ejercicio de su cultura y del equilibrio del ecosistema.

²⁰ Se reflejan en asesinatos y torturas, desplazamientos masivos, desapariciones forzadas, reclutamiento involuntario de jóvenes por los actores armados, violaciones de mujeres, y ocupación de sus territorios por parte de grupos guerrilleros, paramilitares y otros actores armados ilícitos, etc.

nidades. A pesar de ello, en el Informe de la misión a Colombia que realizó el relator para la Comisión de Derechos Humanos en su 61 periodo de sesiones, hizo un llamamiento muy especial a favor de mejores condiciones de vida y garantía de servicios sociales básicos para las comunidades originarias.²¹

La tarea de consolidar un sistema alternativo de información y de indicadores sobre los DESC de los pueblos indígenas está pendiente de realizar. El presente anuario es una contribución valiosa en este camino.

Las recomendaciones del Comité sobre los pueblos indígenas

Pese a las debilidades de la información llevada al Comité del Pidesc sobre los derechos sociales de los pueblos indígenas, el Comité se ha pronunciado en dos ocasiones sobre los derechos de los pueblos originarios, llamando al Estado a actuar para superar situaciones que los afectan.

En las recomendaciones de 1995, el Comité expresó:

194. El Comité recomienda que el gobierno siga dando prioridad a los esfuerzos para aliviar la situación de las comunidades indígenas, las personas desplazadas, las personas sin hogar y otras personas que viven al margen de la sociedad. El Comité insta al gobierno a que garantice que se atiendan las necesidades más básicas de esas personas, independientemente de cualquier otra estrategia a largo plazo.

En el año 2000 la información aportada sirvió para que el Comité hiciera dos énfasis en sus recomendaciones en relación con los derechos de los pueblos indígenas, uno a favor de los derechos de autonomía sobre los territorios ancestrales y, el otro, que reitera al Estado la urgencia de tomar medidas para aliviar las condiciones de la población indígena desplazada:

33. El Comité urge al Estado Parte a asegurar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan sus vidas. El Comité particularmente urge al Estado Parte a consultar y lograr el acuerdo de los pueblos indígenas afectados antes de implementar proyectos mineros, madereros, de suelo o de subsuelo, y de cualquier política que los afecte, de acuerdo con la convención 169 de la OIT.²²

43. El Comité llama al Estado Parte a tomar medidas para mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular de mujeres y niños, campesinos y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas.

Las recomendaciones logradas demuestran que del carácter de la información que se presente y de su fundamentación depende que el Comité se pronuncie sobre las situaciones de violación de los DESC que afectan a los diferentes sectores sociales y pueblos. Lo importante en este escenario es tener claridad sobre los objetivos políticos que se persiguen con el informe alterno y con las recomendaciones que se desean conseguir por el Comité. Pero todo lo anterior implica una responsabilidad política de los actores sociales no sólo en la elaboración de los informes a los diferentes órganos de control de los tratados de derechos humanos, sino además en el plano de la apropiación, seguimiento y movilización para que estos mandatos internacionales no se queden escritos, tengan impacto y cumplan su función de presión al Estado.

Utilidad de las recomendaciones

Se ha dado un intenso debate acerca de la obligatoriedad de estas recomendaciones. La posición más acertada es que siendo las recomendaciones expresadas por el órgano competente de vigilar e interpretar el Pidesc, poseen valor jurídico vinculante como se analizará en la última parte de este texto. Tomando como base la obligatoriedad de estas recomendaciones para el Estado, vale la pena preguntarse entonces ¿qué ha pasado con ellas? y ¿qué se puede hacer con las mismas?

La verdad sea dicha, en Colombia las recomendaciones del Comité del Pidesc han tenido poca trascendencia política y jurídica. Las recomendaciones, en la medida en que surgen de situaciones concretas de violación de determinado derecho económico, social o cultural, o se emiten para amparar los DESC de grupos sociales vulnerados en sus derechos, deberían servir, entre otras cosas, para:

- Hacer pedagogía sobre los DESC y sobre los mecanismos para protegerlos. Las recomendaciones pueden ser el pretexto por el cual la ciudadanía, a través de procesos de educación política, conozca sus derechos y las formas para su protección.
- Llevar a cabo procesos de sensibilización y movilización social frente a las problemáticas que niegan niveles de bienestar social acordes con

²¹ Cfr. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004.

²² Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1/Add.74. Concluding Observations, párr. 33, noviembre de 2001.

la dignidad humana. Las recomendaciones del Comité son una oportunidad valiosa para difundir en la opinión pública el mensaje de los DESC como derechos humanos exigibles, que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar, y de que existen grandes niveles de violación e impunidad frente a ellos.

- Impulsar a los movimientos sociales a desarrollar planes de exigibilidad de los DESC y de cumplimiento de las recomendaciones. Si estos mandatos internacionales no encuentran dolientes entre los movimientos sociales, que hagan trabajo político con ellas y las conviertan en una herramienta de presión al Estado, no pasarán de ser letra muerta y agrandarán el espectro de la impunidad.
- Hacer control político al Estado respecto de las obligaciones que tiene con los derechos humanos y con los DESC, en particular. Las recomendaciones necesitan de seguimiento y de acciones de denuncia frente a las omisiones del Estado. Existen valiosas experiencias de movimientos sociales que desde 1995 hacen seguimiento a las recomendaciones del Pidesc, y las han utilizado en los procesos de interlocución y negociación con las autoridades y con diversos organismos de control de los tratados de derechos humanos, tanto en el plano interno como internacional; valga la pena mencionar como ejemplo el movimiento social de las madres comunitarias, que ha incorporado a las luchas por sus derechos laborales las recomendaciones del Comité del Pidesc, logrando a la fecha algunas garantías en materia de ingresos y seguridad social.

Mecanismos extraconvencionales para la incidencia de los pueblos indígenas

Los mecanismos convencionales para vigilar los derechos humanos son los establecidos en los tratados.²³

²³ Por ejemplo, en el seno de la ONU se han establecido seis comités en virtud de los principales tratados, responsables de supervisar la aplicación de los tratados que les dieron origen. Los mecanismos extraconvencionales son otras formas incorporadas para promover y proteger los derechos humanos de diversas maneras, entre ellos se cuentan los relatores/as especiales, las personas expertas independientes, los grupos de trabajo, entre otros, a los que se les da mandatos para monitorear y hacer

Sin embargo existen, tanto en el espacio del sistema regional de derechos humanos como en el sistema universal, mecanismos no convencionales a los que los pueblos indígenas pueden acudir para dar información sobre las violaciones de sus derechos humanos. Particularmente creemos que se pueden explorar formas de interlocución e incidencia con algunos Relatores Especiales y Grupos de Trabajo que abordan temas de derechos indígenas o cercanos a ellos.

Para que la incidencia ante estas instancias tenga los impactos que buscan las organizaciones indígenas, debe hacerse dentro de una estrategia política que ligue los objetivos de la lucha indígena con el desarrollo de una diplomacia alternativa indígena, que tenga conocimientos suficientes sobre las funciones y los procedimientos ante estos organismos. Sólo así la interlocución puede servir para presionar al Estado respecto a las graves situaciones de violación de los derechos humanos en las comunidades.

El impacto logrado por las organizaciones indígenas frente a estos organismos de protección de los derechos humanos es débil. Por ejemplo, en marzo de 2004 visitó a Colombia el Relator Especial de Pueblos Indígenas y no tuvimos capacidad de brindarle información adecuada sobre los DESC de los indígenas, aunque hay que decir que con la información aportada y sus visitas de campo, pudo constatar la extrema pobreza de las comunidades, haciendo recomendaciones valiosas para que el Estado les garantice mejores niveles de vida. En febrero de ese año visitó al país la Relatora sobre el derecho a la educación, pero en sus observaciones no se encuentra ninguna referida al derecho a una educación propia o a los problemas que impiden su desarrollo, lo que indica que faltó mayor incidencia para que se pronunciara en este sentido.

En el sistema interamericano

La Comisión tiene varias herramientas para el control y protección de los derechos humanos en la Región, concretamente las visitas *in loco*,²⁴ los informes de países, y la consideración de peticiones individuales.

Los informes de países y temáticos forman parte de las atribuciones de la Comisión Interamericana

recomendaciones respecto de ciertos derechos o situaciones problemáticas por región, país, poblaciones o temas.

²⁴ Las visitas *in loco* son visitas que se hacen al terreno por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

(art. 41c de la Convención Americana) para observar las condiciones de los derechos humanos en los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Igualmente emite recomendaciones que no son de carácter obligatorio aunque los Estados deben atenderlas por aplicación del principio de buena fe.

Las visitas en terreno (*in loco*) son para verificar las condiciones de los derechos humanos en determinados Estados, o en relación con la atribución dada a la Comisión para examinar peticiones individuales sobre violaciones de la Convención Americana, previo consentimiento del Estado parte. Tradicionalmente las visitas son realizadas por una misión oficial realizada por los siete miembros de la Comisión, aunque se ha tendido a realizarlas de manera más focalizada por un número reducido de miembros de la Comisión, seguidas de comunicados de prensa e informes temáticos.

Las visitas han sido aceptadas como parte de las atribuciones dadas a los Relatores Especiales por la Comisión. Existen relatores encargados de tratar cuestiones temáticas específicas: derechos de la mujer, libertad de expresión, derechos de los trabajadores emigrantes y de sus familias, sobre la situación de los desplazados internos, sobre los derechos de los pueblos indígenas y derechos de los niños/as. A pesar de las limitaciones de las Relatorías por falta de recursos, es conveniente mantener informados a los Relatores en los temas que les corresponden, pues ello contribuye, entre otras cosas, a impulsar peticiones individuales sobre dichos casos o a asegurar su inclusión en los informes sobre los países.

La Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas fue establecida desde el año 2000. Ha sido importante su papel para fomentar el conocimiento de los pueblos indígenas respecto de las posibilidades de acceder al sistema interamericano de derechos humanos y buscar la protección de sus derechos.

Esta Relatoría ha fortalecido adicionalmente el trabajo de la Comisión y de la Corte en el tema de los derechos de los pueblos originarios. Durante los últimos años la jurisprudencia del sistema interamericano ha hecho importantes avances en el área de los derechos de los pueblos indígenas, tanto a nivel de la Comisión –que se ve reflejada en los procesos de soluciones amistosas, decisiones en casos individuales y medidas cautelares–, como en las resoluciones y sentencias emitidas por la Corte Interamericana.

En el marco de sus funciones la Relatoría ha llevado a cabo una serie de visitas a comunidades indígenas, se han efectuado reuniones y establecido relaciones de colaboración con organismos (gubernamentales y no gubernamentales) encargados de velar por los derechos de los pueblos indígenas. A través de la Relatoría se ha conseguido que la Comisión tome medidas para la protección de líderes indígenas amenazados y ordene en algunos casos la liberación de líderes comunitarios perseguidos por su labor de defensa de los territorios.

La Relatoría ha colaborado permanentemente con el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA encargado de elaborar el “Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”.

La Asamblea General de la OEA solicitó a la Comisión Interamericana en 1989 la preparación de un instrumento jurídico relativo a los derechos de las poblaciones indígenas. A fin de preparar el proyecto de instrumento jurídico, la Comisión recogió sugerencias y comentarios de gobiernos, organizaciones indígenas, organizaciones intergubernamentales y expertos.

En febrero de 1997 la Comisión aprobó el Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. En junio de 1999 la Asamblea General creó un Grupo de Trabajo del Consejo Permanente para que continuara con la consideración del proyecto. El Grupo, desde entonces, ha convocado sesiones especiales que han contado con participación de representantes de pueblos indígenas y de los gobiernos para articular diferentes propuestas de texto realizadas al proyecto de declaración hasta la fecha por las delegaciones de los Estados, los representantes de pueblos indígenas, los organismos especializados de la OEA y expertos independientes.²⁵

En el sistema universal

En el marco de las Naciones Unidas son variados los mecanismos extraconvencionales (relatores especiales y expertos independientes). Estos relatores son nombrados por la Comisión de Derechos Humanos (organismo reformado), por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, también por los Grupos de Trabajo establecidos

²⁵ Toda la información acerca del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas puede encontrarse en www.oea.org

en el marco de estos órganos y por los representantes especiales del Secretario General.

Los mandatos conferidos a esos procedimientos y mecanismos consisten en examinar y vigilar situaciones determinadas de los derechos humanos en países o territorios específicos (27 mandatos por país) o fenómenos importantes de violaciones de los derechos humanos a nivel mundial (22 mandatos temáticos).

Algunos Relatores Especiales que pueden interesar a los pueblos indígenas en Colombia son los encargados de: el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho a la educación; ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; el derecho a la alimentación; a la vivienda adecuada; la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; la libertad de religión o de creencias; la situación de los defensores de los derechos humanos; las personas internamente desplazadas; el uso de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación; las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; la tortura; los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos; la violencia contra la mujer; entre otros.

Los expertos independientes tratan temas sobre: el derecho al desarrollo; la protección de las personas contra las desapariciones forzadas o involuntarias; la cuestión de un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los derechos humanos y la extrema pobreza; los programas de ajuste estructural y deuda externa, etc.

Los Grupos de Trabajo que pueden interesar son los encargados de: formular recomendaciones respecto de la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban; preparar normas internacionales complementarias que fortalezcan y actualicen los instrumentos internacionales contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en todos sus aspectos; desapariciones forzadas o involuntarias; y la detención arbitraria, entre otros.

El debate jurídico acerca de las recomendaciones internacionales sobre los DESC

Se ha insistido por doctrinantes nacionales y extranjeros que las recomendaciones del Comité no son de carácter legalmente vinculante para los Estados Partes del Pidesc, pues ellas sólo revelan la opinión de expertos del órgano establecido para indicar cómo avanzar en los compromisos adquiridos. En consecuencia, los Estados Partes que hacen caso omiso de esas opiniones y no las acatan en la práctica no incurrir en ningún hecho ilícito.

Desde 2001 es notorio el hecho de que la Corte Constitucional incorpore en sus sentencias argumentos tomados de las interpretaciones autorizadas que hacen los órganos de supervisión de los instrumentos internacionales donde se consagran los DESC. Por ejemplo, las observaciones generales emitidas por el Comité del Pidesc, a las que les concede fuerza vinculante (T-739/04, T-1318/05), ha recogido también otros desarrollos doctrinarios como las resoluciones y las recomendaciones internacionales a las que les reconoce una función auxiliar de interpretación del orden constitucional (T-1291/05).

En este sentido, tanto las observaciones como las recomendaciones que emiten los órganos competentes para interpretar los instrumentos de derechos humanos, como por ejemplo, las expedidas por el Comité del Pidesc, poseen valor jurídico en Colombia (Coordinación, 2004). Esto supone que obligan al Estado, y su desconocimiento, por tanto, quebranta elementales principios del derecho internacional público como el principio *pacta sunt servando*, y el principio de buena fe recogidos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, pero sobre todo el principio de la primacía de los derechos humanos que subordina a los dos anteriores.

La razón esencial por la cual todos los instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados y ratificados por los Estados son de obligatorio cumplimiento desde el punto de vista político y jurídico es porque a través de ellos se garantiza la dignidad humana. No por otra razón el sistema jurídico internacional ha reconocido los principios de interpretación *pro hominis* y el de primacía de los derechos humanos que buscan en toda circunstancia y frente a todo criterio salvaguardar a la persona como ser total.

Ciertamente, el principio general en el derecho público internacional es que los tratados deben ser cumplidos *pacta sunt servanda* (art. 26 de la Convención de Viena), tanto en su letra como en su espíritu, lo que supone que no se pueden invocar disposiciones de derecho interno como justificación para su incumplimiento (art. 27). Buena parte de la doctrina está de acuerdo en que la inobservancia de un tratado constituye un acto ilícito internacional, pero aunque dicho enfoque es correcto en primera instancia, no tiene en cuenta una cuestión primordial y es que toda interpretación de los tratados debe operar dentro de la jerarquía que ocupan las normas en los ámbitos internacional y nacional.

Nadie desconoce que la metodología kelseniana (Kelsen, 2000) que fundó la moderna ciencia del derecho indica que hay normas que prevalecen sobre otras, y que estas últimas son inaplicables cuando contrarían a las primeras. En el derecho internacional los tratados de derechos humanos prevalecen sobre cualquier otra normativa. Los tratados de derechos humanos poseen una fuerza superior según se desprende del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas: “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.

Así lo entendió también el constituyente de 1991 al reconocer en el artículo 93 que:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia...

Los tratados y las convenciones internacionales de derechos humanos, laborales y ambientales revisten carácter de normas imperativas de derecho internacional que poseen validez universal frente a otras cláusulas celebradas en el marco del derecho internacional. Los conflictos que se plantean entre normas de diverso contenido serían insalvables si todas las normas de derecho internacional se pusieran en el mismo nivel, pero en el derecho internacional público está claro que las normas de derechos humanos son superiores y cualquier estipulación que las contrarie se vicia de nulidad (art. 53 de la Convención de Viena).

La eficacia de un tratado de derechos humanos no sólo está referida al texto mismo sino además a su sistema de vigilancia e interpretación. De suerte que es tan obligatorio el texto del tratado como las interpretaciones autorizadas que de él se hagan por parte del órgano competente instituido por la comunidad internacional para velar por su cumplimiento. Siendo así las cosas, las observaciones generales y las recomendaciones del Pidesc son de inexcusable acatamiento y su inobservancia constituye una violación flagrante al Pacto.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, VÍCTOR; COURTIS, CHRISTIAN (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid: Trotta.
- BERCHE, ANNE SOPHIE; GARCÍA, ALEJANDRA MARÍA; MANTILLA, ALEJANDRO, (2006). *Los derechos en nuestra propia voz. Pueblos Indígenas y DESC: una lectura intercultural*, Bogotá: ILSA.
- COORDINACIÓN COLOMBIA-EUROPA-ESTADOS UNIDOS, OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (2004). “Para mejorar hay que cumplirlas”, *Documentos Temáticos*, núm. 1, Bogotá.
- GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO (2004). *Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*. En Varios Autores, *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales*, San José, Costa Rica: Cejil.
- KELSEN, HANS (2000). *Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho*, traducción Richard Franky. Bogotá: Editorial Unión.
- ONIC (2003). *El desplazamiento indígena en Colombia. Caracterización y estrategias para su atención y prevención en áreas críticas*. Bogotá: Ediciones Turdakke.
- OJEA QUINTANA, TOMÁS (2000). *Reflexiones sobre indivisibilidad de los derechos humanos: el problema de los derechos económicos, sociales y culturales*. En www.iigov.org
- SEPÚLVEDA, MAGDALENA (2005). La necesidad de adoptar un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En www.escrprotocolnow.org
- VERA MILLAR, DANTE (2002). *Los informes alternativos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Una guía para la acción*. Lima: Cedal - PIDHDD.
- VILLA, WILLIAM y HOUGHTON, JUAN (2005). “Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia 1974-2004”, Bogotá: IWGIA, OIA, Cecoin.

CAPÍTULO 3



Derechos sociales y bien-estar indígena: del racismo soterrado a la autonomía

■ OBSERVATORIO INDÍGENA DE SEGUIMIENTO
A POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS ÉTNICOS

Alejandro Mantilla Quijano, investigador de Cecoin.

Los derechos sociales y las limitaciones del multiculturalismo

Del vandalismo etnocida al aislamiento multicultural

Aunque el franciscano Diego de Landa había nacido en Cifuentes, un pequeño pueblo ubicado en la provincia de Guadalajara (España), sus actividades pastorales lo llevaron a un lugar bastante lejano de su tierra natal: la península de Yucatán (hoy sur de México), territorio para el que fue designado obispo en el año de 1572.

De Landa no pudo desarrollar sus labores durante un tiempo considerable, pues falleció apenas siete años después, en 1579. A pesar de la relativa brevedad de su obispado, Diego de Landa logró inscribir su nombre en el grueso libro de la historia gracias a su ejercicio como clérigo supremo de Yucatán. La fuente de su prestigio como prelado radicó en su férrea lucha contra el paganismo, el cual fue objeto de sus combates más agueridos.

La lucha contra el paganismo de los indígenas mayas llevó al obispo De Landa a utilizar lo mejor de sus esfuerzos, recurriendo habitualmente a dos de sus métodos: el exorcismo de los indios sin dios (redundancia etimológica y sonora), y la quema de manuscritos

tradicionales mayas, acción que recientemente Jared Diamond (2006, p. 216) denominó como “uno de los peores actos de vandalismo cultural de la historia”.

Casi cuatro siglos y medio más tarde, el Estado colombiano, por intermedio del Instituto para la Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), ordenó la incautación de los productos medicinales y alimenticios elaborados a partir de la hoja de coca,¹ como las galletas, las bebidas gaseosas o el té. Para el Invima, en asocio con la Dirección Nacional de Estupefacientes, estos productos “...elaborados y comercializados en los resguardos indígenas, no pueden ser comercializados ni publicitados en el resto del territorio nacional”. Tras publicar la decisión, Julio César Aldana, director del Invima, ordenó decomisar los productos elaborados con hoja de coca comercializados por fuera de los resguardos de los indígenas nasa, ubicados en el suroccidente del país.

Aunque resulta claro que los dos casos no son equivalentes, pues el primer evento histórico rebasa en su mendaz magnitud al segundo, lo cierto es que a pesar de sus diferencias y sus matices, ambas situaciones comparten un sentido similar. Puede decirse

¹ Ver al respecto la columna de Claudia Grajales, “Adiós a la aromática de coca”, disponible en www.actualidadetnica.com

que el primer caso funciona gracias a la lógica del etnocidio, mientras el segundo es un buen ejemplo del multiculturalismo como racismo reprimido.

Cuando decimos que el primer caso reproduce la lógica del etnocidio, seguimos la definición de Pierre Clastres:

Si el término genocidio remite a la idea de "Raza" y a la voluntad de eliminar una minoría racial, el etnocidio se refiere no ya a la destrucción física de los hombres (...) sino a la de su cultura. El etnocidio es pues la destrucción sistemática de modos de vida y de pensamiento de gentes diferentes a quienes llevan a cabo la destrucción. En suma el genocidio asesina los cuerpos de los pueblos, el etnocidio los mata en su espíritu...

El etnocidio comparte con el genocidio una visión idéntica del Otro: el Otro es lo diferente, ciertamente, pero sobre todo, la diferencia perniciosa. Estas dos actitudes se separan en la clase de tratamiento que reservan a la diferencia. El espíritu, si puede decirse genocida, quiere pura y simplemente negarla. Se extermina a los otros porque son absolutamente malos. El etnocidio por el contrario admite la relatividad del mal en la diferencia: los otros son malos pero puede mejorárselos obligándolos a transformarse hasta que, si es posible, sean idénticos al modelo que se les propone, que se les impone (Clastres, 2001, p. 56 y 57).

Ante tal diagnóstico resulta claro que los desmanes del obispo Diego de Landa encajan en la definición de Clastres. Tanto los exorcismos como las quemaduras de manuscritos son formas expresas de etnocidio, comparten la pretensión de borrar las huellas de las culturas ancestrales y procuran delinear a los pueblos indígenas a imagen y semejanza de la cultura dominante.

Resulta clave entonces reflexionar sobre la posición de los derechos humanos en este modelo, retomando la distinción etnocidio-genocidio. A nuestro juicio, para el genocida la idea de derechos no riñe con sus objetivos, sino que cree que lo correcto consiste en concebir que la titularidad de los derechos se restringe a los individuos que no hacen parte del colectivo humano que merece ser liquidado. Para los nazis, los judíos no tenían derecho alguno, ya que no eran considerados como humanos iguales al resto de europeos; para los curas y los conquistadores que protagonizaron la violenta colonización española, los indígenas no tenían alma, por lo que no los veían como sujetos humanos, sino más como seres análogos a los animales. En resumen, para un genocida sus enemigos (es decir, sus víctimas potenciales o efectivas) no tienen derecho alguno, no son sujetos de derechos, por eso son susceptibles de ser exterminados.

Esta noción puede encontrarse claramente en Carl Schmitt, tal vez el teórico más insigne del nazismo. Para Schmitt, lo político se delimita en razón de la distinción entre amigo y enemigo, entendiendo este último como "simplemente el otro; el extranjero" (Schmitt, 2001, p. 177); el "enemigo es solo el enemigo público, puesto que todo lo que deviene a semejante agrupamiento, y en particular a un pueblo integro, deviene por ello mismo público" (p. 179). Por lo anterior, puede pensarse que los derechos solo pueden predicarse del amigo, mientras el enemigo no posee derechos en absoluto, ya que, como sostiene Schmitt, el concepto de enemigo funciona en la medida en que se dirige a la eliminación física del adversario.² Este adversario se puede definir a partir de un criterio religioso, moral, económico o, por supuesto, étnico³ (p. 186), y no debe ser confundido con el combatiente o con el hombre en armas, sino que el adversario puede ser cualquiera que sea identificado como parte del enemigo, ya que para Schmitt, "la movilización total anula la diferencia entre el soldado y el paisano... de igual modo el soldado puede convertirse en paisano, el paisano en soldado o ambos en un tercer tipo nuevo" (p. 143).

Si para el modelo genocida los derechos se condicionan a la distinción amigo/enemigo, para el modelo etnocida los derechos se condicionan a la identidad hegemónica. Para el genocida su enemigo en ningún caso podrá ser sujeto de derechos, mientras para el etnocida la titularidad de los derechos se condiciona al abandono de la diferencia, es decir, los indígenas o los afros podrán tener derechos si abandonan su identidad y se adhieren a la de la cultura dominante.

La quema de manuscritos mayas, o el correlativo asesinato masivo y sistemático de los pueblos indígenas, así como el conjunto de los trazos históricos de la conquista y el colonialismo padecidos en las Américas, África, Asia y Oceanía, se mueven en los terrenos del genocidio y el etnocidio. Pero en nuestro tiempo esas prácticas parecieran haberse superado, o mejor pare-

² "Lucha no significa competencia, no se trata de lucha 'puramente espiritual' de la discusión, ni del simbólico 'luchar' que en última instancia todo hombre de algún modo realiza siempre, puesto que en realidad la vida humana es una lucha y todo hombre un 'combatiente'. Los conceptos de amigo, enemigo y lucha adquieren su significado real por el hecho de que se refieren de modo específico a la posibilidad real de la eliminación física" (Schmitt, 2001, pp. 182 y 183).

³ Ver además la nota 22 de este escrito.

cieran haber tomado una nueva forma. Si analizamos el decomiso de los productos elaborados con base en hoja de coca, encontramos que los indígenas nasa no ven amenazada su existencia como pueblo, no son identificados como enemigos públicos del Estado (al menos no explícitamente), ni tampoco se cuestiona su identidad cultural. Es más, la Constitución colombiana (art. 7) declara que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”, los pueblos indígenas en Colombia tienen una jurisdicción especial donde imparten justicia basados en su propio derecho, y además, la justicia constitucional ha tendido en un amplio número de casos al desarrollo de una copiosa jurisprudencia que defiende muchos de sus derechos.

Resulta entonces claro que no tenemos un caso de genocidio pues no hay una amenaza contra la pervivencia física del pueblo nasa. Tampoco tenemos un caso de etnocidio, ya que la diferencia cultural de este pueblo indígena no se ve cuestionada o amenazada. Es más, podría sostenerse que la medida del Invima afirma su diferencia cultural, ya que les permite utilizar la hoja de coca en sus propios resguardos, lejos del afán occidental de mercantilizar sus plantas sagradas.

A nuestro juicio, el caso de los nasa y sus productos decomisados coincide con lo que recientemente se ha venido denominando como el “Multiculturalismo como racismo reprimido”.⁴ Esta tesis nace como una crítica contundente al multiculturalismo liberal contemporáneo, buscando mostrar sus inconsistencias y sus limitaciones.

Tal crítica podría resumirse con las siguientes cuatro tesis:

1. El multiculturalismo liberal tiene como base el respeto a todas las culturas, las cuales se consideran igual de valiosas e importantes. El multiculturalismo valora las diferencias, en lugar de procurar anularlas, como en la lógica etnocida; además, promueve las identidades y el particularismo cultural.
2. Ese respeto a las múltiples culturas se proclama desde la posición de superioridad occidental. La lógica multicultural radica en que la proclamada igualdad de las culturas se lee con un filtro abier-

tamente occidental: un buen liberal proclama que “tolera” al otro, pero cuando éste cuestiona alguno de sus principios entonces deja de tolerarlo: “En suma, la tolerancia es tolerancia al otro en la medida en que este otro no sea un ‘fundamentalista intolerante’” (Žižek, 2004, p. 19). En resumen, la identidad cultural puede ejercerse hasta cierto punto. Punto definido externamente por la cultura hegemónica.

3. El racismo disimulado del multiculturalismo también radica en su miedo soterrado al otro, ese otro que amenaza con robar el goce de los mestizos y los blancos, y quien además tiene un goce inaccesible. En palabras de Slavoj Žižek: “¿no da lugar la globalización capitalista a un nuevo racismo que se centra en el ‘robo del goce’, en la figura del Otro que amenaza con robarnos el tesoro de nuestro ‘modo de vida’ o que posee y muestra él mismo, un goce excesivo que está fuera de nuestro alcance?” (Žižek, 2004, p. 42).
4. Por último, el multiculturalismo liberal tiende a cerrar los ojos ante los problemas derivados de los procesos de acumulación de capital y la globalización. Si el marxismo tradicional ha sido acusado de reduccionismo económico, el multiculturalismo liberal es una suerte de reduccionismo cultural, que no toma en cuenta los problemas derivados de los modelos económicos imperantes y se centra exclusivamente en la identidad de los agentes sociales (Žižek, 2006, pp. 118 y ss.).

Con base en lo anterior, examinemos el caso que nos ocupa. Cuando el director del Invima prohíbe la comercialización de productos lícitos elaborados con base en hoja de coca desarrolla una actitud-racista-reprimida. Observemos detenidamente por qué:

1. Como ya lo decíamos, la prohibición no procura anular las tradiciones indígenas, no busca que los pueblos abandonen su cultivo ancestral, ni la producción de estos alimentos o medicamentos. Lo que pretende es que no se comercialicen por fuera de los resguardos.
2. Tenemos entonces una clara muestra de superioridad racista disfrazada de tolerancia multicultural. Se “respetan” la identidad del cultivo de hoja de coca, pero es el juicio de las entidades del Estado el que permite el grado de su utilización. En unas recientes declaraciones, Ana María Saavedra, di-

⁴ Para una introducción a esta postura puede ver Slavoj Žižek, “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional” (Jameson y Žižek, 1998).

rectora de Etnias del Ministerio del Interior afirmó que el gobierno “respeta los usos tradicionales de la coca, como lo es mambear, pero hacer gaseosa con la hoja es otra cosa” (*El Tiempo*, 19 de marzo de 2007). La identidad indígena es buena siempre y cuando no rebase unos marcos impuestos por agentes ajenos a los pueblos indígenas. El uso de la hoja de coca se autoriza “hasta cierto punto”, limitado a los resguardos y al mameo.

3. El comercio del té, la gaseosa o las galletas de coca “amenaza” los productos de las compañías que han monopolizado (u oligopolizado) estos renglones del comercio de alimentos o productos farmacéuticos. Los indígenas nasa amenazan con desplazar a estas compañías del disfrute del goce de las utilidades, de la misma manera que los inmigrantes amenazan con quitarle los empleos a los habitantes de Europa o Estados Unidos. Además, las y los nasa poseen un “goce excesivo” que consiste en el conocimiento ancestral de la hoja de coca para usos medicinales, el cual está vedado para las empresas occidentales.
4. Para terminar, la decisión del decomiso de los productos disfrazada, oculta, la médula de la decisión: los actos del Invima reafirman la posición de privilegio en el mercado de las grandes compañías nacionales y transnacionales de alimentos y productos farmacéuticos. En suma, la clave no radica en la identidad cultural, la clave radica en la acumulación de capital. De ahí que David Curtidor, uno de los voceros de la comunidad nasa para este tema se pregunte: ¿por qué Coca Cola sí y Coca Sek no?, ya que para él “si se hacía un análisis a la Coca Cola, con seguridad se hallarían trazas de algunos componentes de la coca” (*El Tiempo* 19 de marzo de 2007). Pero mientras es improbable que se recojan todas las existencias de Coca Cola en el país, esto sí ocurre con Coca Sek, la gaseosa indígena.

Además de los cuatro puntos anteriores, podemos adicionar tres consideraciones sobre la naturaleza racista reprimida del multiculturalismo actual:

1. En primer lugar el multiculturalismo, con su afán de valorar la diferencia, limita las posibilidades de construcción intercultural de postulados comunes, lo cual es fundamental para el desarrollo de las luchas sociales, o para la consolidación de una sociedad efectivamente democrática. No es casualidad que en el ejemplo explicado los burócratas

del Invima releguen a los resguardos la comercialización de los productos, en una evidente política aislacionista. Por lo anterior se ha planteado que en la actualidad este tipo de actitudes contribuyen más a la *coexistencia* de las culturas, y no a la *convivencia* entre ellas. El pluralismo se preocupa por la multiplicidad de visiones de mundo, pero no cuestiona los lazos sociales y culturales que pueden surgir entre ellas.

Una lógica similar es reproducida en la Constitución colombiana cuando regula lo atinente a las lenguas indígenas. Según el artículo 10, el castellano es el idioma oficial de Colombia, mientras las lenguas y los dialectos de los grupos étnicos son oficiales para sus territorios. En contraste, en el artículo 6 de la Constitución de Sudáfrica se declara que los idiomas oficiales de la República son: Sepedi, Sesotho, Setswana, siSwati, Tshivenda, Xitsonga, Afrikaans, Inglés, isiNdebele, isiXhosa e isiZulu. Adicionalmente, se plantea que el gobierno nacional y los gobiernos provinciales podrán utilizar cualquiera de los idiomas oficiales, tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias regionales y las necesidades y preferencias de la población en su totalidad, o de la provincia en cuestión; pero el gobierno nacional y cada gobierno provincial deberán utilizar por lo menos dos idiomas oficiales.

Como podemos ver, en Sudáfrica las lenguas de los grupos étnicos son oficiales en todo el territorio nacional, mientras en Colombia algunas son definidas como “dialectos” y solo son oficiales para sus territorios. Esta lógica constitucional colombiana reafirma una visión multiculturalista y racista soterrada, mientras en Sudáfrica tenemos una lógica de igualdad sustantiva entre los pueblos, al menos en el plano lingüístico.

2. En segundo lugar, el multiculturalismo tiende a generar una distancia no solo entre las culturas, sino entre ellas mismas y quienes las ejercen. Por lo anterior resulta necesario resaltar la *pluriethnicidad* como un factor más vinculante e interesante que el mismo multiculturalismo. La pluriethnicidad resalta cómo las culturas se materializan a través de prácticas concretas desplegadas por pueblos que recrean sus visiones de mundo continuamente.⁵

⁵ Debemos esta reflexión a Juan Carlos Houghton, integrante del equipo del Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin).

Mientras el multiculturalismo tiende a priorizar la comprensión de las culturas en una especie de mundo de las ideas que desliga las culturas de los pueblos que las recrean, la pluriethnicidad procura darle primacía a la relación entre culturas y pueblos con una práctica histórica constante, lo cual además permite tener una noción de las culturas en movimiento continuo conforme al devenir de los pueblos.

3. En tercer lugar, el multiculturalismo tiende a centrarse en una lucha ligada exclusivamente con el reconocimiento de la diferencia cultural, pero sin preguntarse por quién tiene la facultad de reconocer a quienes viven su propia cultura. En ese sentido, el multiculturalismo pone énfasis en la facultad que tienen determinados actores externos para reconocer a las comunidades y los pueblos en lucha. En este punto resulta fundamental el rol otorgado a los Estados nacionales, que de manera externa a los pueblos toman decisiones en torno al reconocimiento de los pueblos y las comunidades.

Como bien anota Bourdieu, los Estados no solo tienen el monopolio de la violencia física, sino también de la violencia simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población que habita ese espacio (Bourdieu, 1997, p. 91), lo cual implica que son los Estados los que administran el ámbito de lo cultural, definiendo la unificación de la cultura, desde el lenguaje jurídico (la promulgación de normas jurídicas válidas), pasando por lo lingüístico (la definición de los lenguajes oficiales), lo métrico (definición de patrones de medición para asegurar la certeza en el intercambio y la producción de capital), y lo territorial (la definición espacial de la nación con sus límites, fronteras y alcances).

Tal monopolio en la administración de lo simbólico tiene sentido al enmarcarlo en la construcción de la "identidad nacional", la cual se formula en oposición o con desconocimiento de otras identidades, especialmente las identidades referenciadas con la etnicidad (Bourdieu, 1997, p. 106): "La unidad cultural y lingüística va unida a la imposición de la lengua y de la cultura dominantes como legítimas y a la relegación de todas las demás a la indignidad (dialecto)" (Bourdieu, 1997, p. 107).

En suma, las identidades nacionales se construyen respecto al pueblo como referente de una nacionali-

dad, única e inquebrantable, mientras al mismo tiempo se considera que el resto de identidades socavan esa identidad nacional. Mientras las identidades étnicas se asumen como múltiples y como autónomas, la identidad nacional es única y es determinada por el Estado.

Por lo anterior, el Estado desarrolla procesos de unificación que desembocan en una facultad: el poder de *nombrar*, el Estado "se constituye poco a poco en una instancia central de nombramiento" (Bourdieu, 1997, p. 111). Las implicaciones de semejante "poder de nombrar" se pueden notar en varios niveles: el Estado reconoce los títulos profesionales (es decir, el Estado reconoce quién es abogado, quién es médico, quién no es nada), el Estado define el nivel económico de las familias (estratos, poblaciones vulnerables), el Estado define que el apellido del padre debe anteceder al de la madre, y es el Estado quien define quién es indígena y quién no lo es.

Un ejemplo de esta tendencia puede presenciarse en Colombia con las Entidades Territoriales Indígenas (ETI). Según las demandas indígenas, y de acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Nacional, los territorios indígenas son entidades territoriales de la república, pero los proyectos de los gobiernos recientes sujetan tal reconocimiento al cumplimiento de trámites administrativos y a la aprobación gubernamental.⁶ En suma, los territorios indígenas son reconocidos como ETI por quienes *no* son indígenas y de acuerdo con el derecho y los trámites del Estado mestizo.

Por ende, para el multiculturalismo liberal el Estado tiene, en razón de su poder de nombrar, la facultad de otorgar el reconocimiento de la diferencia cultural. Tal acepción limita la comprensión del reconocimiento, ya que se considera que tal logro se debe no a las luchas de los pueblos indígenas, por ejemplo, sino a las concesiones de los Estados. En oposición, una visión que rechaza el multiculturalismo y parte de la autonomía y la igualdad de los pueblos pone el acento en las luchas que producen el reconocimiento cultural como generadoras de procesos que desembocan en la justicia cultural.

Genocidio, etnocidio, racismo reprimido

Conforme a lo expuesto anteriormente, en nuestra historia hemos presenciado la alternación de tres lógicas que de manera distinta han vulnerado la au-

⁶ Tomamos esta idea de Héctor Mondragón (2005, pp. 15 y ss.).

tonomía, la cultura y los derechos de los pueblos indígenas. Estas tres lógicas han sido denominadas genocidio, etnocidio y racismo-reprimido-multicultural. Aunque tales prácticas parecieran surgir en ese orden temporal, lo cierto es que no necesariamente funcionan como fases o periodos históricos, ya que en muchos momentos dos o tres de estas lógicas funcionan al mismo tiempo.

Tomando como base los parámetros contenidos en el derecho internacional de los derechos humanos, definiremos las tres prácticas:

Genocidio

De acuerdo con su definición contemporánea, contenida en el artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, se entiende por genocidio la realización de actos encaminados a la destrucción, total o parcial, de un grupo nacional, étnico, racial o religioso.⁷ Estos actos comprenden:

1. Matanza de miembros del grupo.
2. Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo.
3. Sometimiento intencional del grupo a las condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.
4. Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo.
5. Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.⁸

Como lo mencionamos arriba, el genocidio se relaciona con el desarrollo de acciones consistentes en la *pretensión de eliminación física* de los individuos pertenecientes a un colectivo determinado, vinculado por su nacionalidad, su etnia o sus creencias religiosas compartidas.

Etnocidio

En el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas presentado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y protección a las

Minorías de las Naciones Unidas, el término etnocidio era intercambiable con el de "genocidio cultural", pero posteriormente ambos términos (etnocidio y genocidio cultural) desaparecieron de la formulación finalmente aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.⁹ No obstante, la Declaración en su artículo 7 enumera algunos actos que se muestran como prácticas etnocidas contra los pueblos indígenas, y que deben ser prevenidas o resarcidas por los Estados:

- a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica.
- b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos.
- c) Toda forma de traslado forzoso de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos.
- d) Toda forma de asimilación e integración forzosa a otras culturas o modos de vida que les sean impuestos por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo.
- e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

De acuerdo con lo anterior, el etnocidio puede definirse como aquella práctica que busca despojar a los pueblos de su cultura, anular su visión ancestral de mundo, o desarrollar prácticas discriminatorias a gran escala en razón de los ejercicios culturales de los pueblos. Como ya lo mencionamos, en palabras de Clastres "el genocidio asesina los cuerpos de los pueblos, el etnocidio los mata en su espíritu" (Clastres, 2001, p. 56).

Multiculturalismo como racismo reprimido, o las carencias de los derechos sociales de los pueblos indígenas

Para explicar este punto no podemos partir de la definición de un instrumento internacional, ya que, como lo explicamos más arriba, el multiculturalismo no funciona como negación de la lógica de los derechos, sino como una afirmación incompleta de los mismos. Es decir, el multiculturalismo opera en una lógica de garantía de los derechos, pero donde los derechos fun-

⁷ Ver el artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobada por las Naciones Unidas, y en vigor desde el 12 de enero de 1951, la cual en buena medida coincide con la definición de los criterios de enemigo propuesta por Schmitt, ver nota 7.

⁸ Ver el artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobada por Naciones Unidas, y en vigor desde el 12 de enero de 1951.

⁹ Sobre estas modificaciones ver Observatorio Indígena de Políticas de Desarrollo y Derechos Étnicos (2006, pp. 53 y ss.).

cionan bajo parámetros no declarados de superioridad cultural de Occidente sobre el resto de las culturas.

Si el genocidio y el etnocidio funcionaban como una negación de los derechos de los pueblos, el multiculturalismo como racismo reprimido hace lo contrario: enaltece los derechos, los posiciona y los defiende, pero los derechos de los pueblos indígenas (y de los no occidentales en general) son definidos desde una visión occidental.

Para ejemplificar este caso tomemos como referencia la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, sobre el derecho a una vivienda adecuada.

Los expertos del Comité afirman que es posible definir unos criterios que “en cualquier contexto determinado”, es decir universalmente, puedan ser principios rectores a la hora de hablar de “vivienda adecuada”. Estos criterios serían los siguientes:

- a) *Seguridad jurídica de la tenencia*: sea cual fuere el tipo de tenencia (alquiler, arriendo, ocupación, emergencia), todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
- b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*: una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- c) *Gastos soportables*: los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.
- d) *Habitabilidad*: una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.
- e) *Accesibilidad*: la vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
- f) *Lugar*: la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, cen-

tros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales

- g) *Adecuación cultural*: la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

En contraste, tomemos como ejemplo los desarrollos de los pueblos embera de Antioquia cuando hablan acerca de su visión de la vivienda (Berche, García, Mantilla, 2006, pp. 201 y ss.):

La primera casa es el territorio. Y la vivienda es muy importante porque es la segunda casa...

Nosotros vivimos en comunidad. No es que cada uno coja sus hojas de palma y tres palitos de madera y arme su tambo donde quiera. Se está pensando como comunidad.

Una vivienda digna es esa, con todo el territorio, el tambo, el agua, los animales, la reforestación, los árboles frutales, el cultivo y la educación. Eso es una vivienda digna. Es un espacio abierto. Respiramos bien, vemos lejos, los animales viven con nosotros, pueden andar. Entre más amplio más tradicional. Piso natural, de tierra, el techo de madera y de palma está bien (el zinc, no).

Como podemos ver, la concepción de vivienda de los indígenas embera marca diferencias con la visión planteada por el Comité. En primer lugar, la vivienda se articula con el territorio, siendo éste base fundamental de aquélla, pues sin territorio es impensable la vivienda. En segundo lugar, la vivienda no es un atributo individual, es resultado del esfuerzo colectivo comunitario. En tercer lugar, la vivienda no se deriva de gastos agenciados por las familias, los individuos o la comunidad, es el resultado de construcciones realizadas con materiales cuya fuente es el territorio mismo. En cuarto lugar, los animales o los árboles tienen tanta o mayor importancia que los llamados servicios esenciales.

En ese marco, podemos ver que buena parte de las definiciones del Comité frente a la vivienda no operan para los pueblos embera:

- La seguridad jurídica de la tenencia se relaciona con el reconocimiento del territorio colectivo de la comunidad.

- La disponibilidad de servicios es tan importante como las posibilidades para cultivar o para la caza y la pesca.
- Se relativiza el tema de gastos soportables. Se le da más importancia al reconocimiento del territorio colectivo y la posibilidad de obtención de materiales naturales para la construcción de la vivienda tradicional (nótese la apreciación sobre el zinc).
- A diferencia de los centros urbanos, la habitabilidad se relaciona con espacios abiertos, amplios.
- La accesibilidad es colectiva, de la comunidad y del pueblo indígena en su conjunto, no es familiar, ni individual.
- El lugar no se relaciona únicamente con el acceso a opciones de empleo y salud sino al contacto con la naturaleza y los sitios sagrados.

En ese sentido, vemos cómo la adecuación cultural no puede verse como un factor adicional, o como un componente que “corrige” los excesos de Occidente. La adecuación cultural es un criterio central para la definición del contenido de un derecho social para los pueblos indígenas.

Tenemos entonces que la definición del Comité relacionada con el derecho a la vivienda se plantea desde la visión occidental de la misma. Lo anterior no sugiere que se mantenga una lógica etnocida donde simplemente se desconoce al otro o se intenta lograr su conversión; la cuestión radica en que el contenido de los derechos de los que son titulares los pueblos indígenas no responde a las construcciones culturales propias de los pueblos y a su lucha por la consolidación de su autonomía.

Aunque suene contradictorio, tenemos un cortocircuito entre los derechos de los pueblos y sus contenidos efectivos, ya que la construcción cultural de los pueblos indígenas no se sintoniza con el perfil normativo del derecho internacional de los derechos humanos. Los derechos, y en particular los derechos sociales como la salud, la vivienda, la educación o la alimentación, siguen respondiendo a visiones occidentales. En suma, en nuestro tiempo se han reconocido derechos pero desde una visión de superioridad no declarada de Occidente.

Del desarrollo al bien-estar

Entre la modernidad y la modernización

A pesar de lo anterior, bien puede objetarse lo dicho hasta ahora, aduciendo que la clave de la llamada superioridad de Occidente no radica en el contenido de los derechos y su falta de adecuación con las visiones de mundo de los pueblos, sino en la idea misma de derechos, cualquiera sea su contenido y su sentido, ya que uno de los pilares de la modernidad occidental es la persistencia de la noción de derechos humanos.

El anterior argumento puede sustentarse cuando rastreamos el origen de los derechos humanos y procuramos reconstruir su historia, ya que en ese evento no tenemos más alternativa que adherirnos a trayectorias claramente occidentales. Angelo Papacchini (1998), por ejemplo, reconstruye la historia de los derechos humanos ubicando ocho momentos cruciales:

1. El nacimiento de la idea de dignidad humana en el humanismo renacentista y los debates suscitados por el fraile Bartolomé de las Casas a propósito de la conquista de América.
2. La lucha por la tolerancia religiosa en Europa durante los siglos XVI y XVII.
3. El iusnaturalismo contractualista de la Ilustración (Spinoza, Locke, Rousseau y otros).
4. Las declaraciones de derechos de la Revolución Francesa.
5. Los aportes de la filosofía clásica alemana (Kant, Hegel y Marx) a la fundamentación de los derechos humanos.
6. La configuración de las tradiciones liberal, democrática y socialista, y sus visiones de los derechos en las luchas sociales y las constituciones de los siglos XIX y XX.
7. La proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.
8. Las demandas por nuevos derechos.

Si observamos con atención, la historia de los derechos humanos está marcada por la historia de la modernidad occidental y sus encrucijadas, como es el caso de la conquista de América, las disputas religiosas entre católicos y protestantes, las revoluciones burguesas, o la Segunda Guerra Mundial. De la misma manera, ha sido el pensamiento occidental el que ha marcado la fundamentación de los derechos destacándose las

teorías del contrato social, el pensamiento de la Ilustración, el idealismo alemán y la crítica marxista.¹⁰ Por eso puede decirse que sólo hasta el siglo XX los derechos humanos pasan a universalizarse plenamente, y no lo decimos únicamente por la Declaración de 1948 la cual es denominada como universal, sino sobre todo por la difusión de las tradiciones liberal, democrática y socialista como referentes que han permitido el desarrollo de proyectos políticos nacionales desplegados gracias a antagonismos sociales concretos. En ese marco, los derechos humanos son la mejor expresión de lo que Boaventura de Sousa Santos (1998, p. 55), en un sentido distinto, denominó el *localismo globalizado*: una idea que surge en una región del mundo específica y pasa a dominar en todo el globo.

Con base en lo anterior, resulta inevitable preguntarse: ¿es necesario partir de la idea de los derechos humanos como un marco de referencia para los pueblos indígenas y sus luchas?; siendo los derechos humanos un patrimonio claramente occidental, ¿cómo pueden mostrarse como herramientas emancipatorias de los pueblos que se oponen, precisamente, a Occidente?

A nuestro juicio, la objeción no es tan sólida como parece, ya que parte de un supuesto erróneo. Cuando hablamos de los derechos como el resultado de un largo proceso inmerso en la historia de la modernidad occidental, debemos explicar las implicaciones de tal afirmación, ya que la experiencia de lo moderno cuenta con tres ámbitos diferenciados que no deben ser confundidos; siguiendo a Fredric Jameson (2004), la modernidad y la modernización (así como el modernismo) se encuentran vinculados pero son momentos diferentes.

La idea de modernización se vincula a la idea de progreso y la centralidad de los avances tecnológicos y las grandes revoluciones industriales; en suma, “modernización es una nueva palabra para una vieja cosa: la concepción burguesa del progreso”. Los alcances de la modernización son objeto de un amplio debate; para Jameson, sus dos logros fundamentales han sido:

1. La industrialización de la agricultura y la destrucción de los campesinados tradicionales en los países capitalistas avanzados.

¹⁰ Cabe destacar que el pensamiento premoderno, precursor de los derechos humanos, como es el caso de los estoicos, o el de los primeros apologetas cristianos, también cabe en este esquema.

2. La cultura de masas o industria cultural contemporánea (Jameson, 2004, p. 21).

Marion Levy (citado por Jameson, 2004, p. 189), uno de los pioneros en este campo de estudio, señala entre otros los siguientes rasgos de la modernización:

1. Educación para un futuro incierto.
2. Cambio (principalmente tecnológico) rápido frente a cambio lento.
3. Presencia de extranjeros (ligada a procesos de colonización e imperialismo).
4. Contextos organizacionales exóticos (extraños a las formas tradicionales de organización).
5. Altos niveles de centralización (política y burocrática).
6. Uso del dinero y la distribución del ingreso.
7. Relación constante entre ciudades y pueblos (como abandono de la autarquía).
8. Educación para la modernización.
9. Una revolución sexual (entendida como la modificación acelerada de pautas de comportamiento sexuales y de género).
10. Cambios demográficos, suscitados por la variación poblacional en los territorios objeto de modernización.

Por último, para Pérez de Guzmán (1995), la modernización es el concepto que resume la aspiración de continuar el camino recorrido por las sociedades occidentales, lo que nosotros llamaríamos sociedades capitalistas avanzadas. Algunos rasgos de este proceso son los siguientes:

1. *Individualismo*.
2. *Democratización*, entendida como procedimientos de elección de representantes y toma de decisiones en el marco de la democracia occidental.
3. *Capitalismo*.
4. *Pensamiento secular y científico*, en el sentido de la ciencia moderna occidental.

Si los anteriores son los rasgos de la modernización, resulta fundamental diferenciarla de la modernidad, entendida tanto como un periodo temporal coincidente con el desarrollo del capitalismo, o bien como la lógica cultural, o si se quiere, como la mentalidad que acompaña a esta época (Jameson, 2004, p. 39; Vega, 1997, p. 321).

Es fundamental hacer énfasis en este punto ya que el desarrollo de los derechos humanos es resultado de las tensiones generadas por la modernidad y por el capitalismo, así como un buen reflejo de la mentalidad moderna. Las tensiones a las que nos referimos pueden agruparse en dos momentos: 1) tensiones ligadas a actores sociales específicos históricamente determinables; 2) tensiones filosóficas o de fundamentación. Ambos conjuntos tienden a relacionarse entre sí ya que ambos se vinculan como parte de un mismo proceso, expliquemos el primer conjunto:¹¹

1. Dentro del primer grupo encontramos una primera tensión que aparece por el surgimiento del Estado moderno y las consecuentes luchas por la ciudadanía política, las cuales explican las reclamaciones de sectores propietarios por el derecho al voto y a la participación política en los siglos XVII y XVIII, enfrentamiento que polariza a empresarios burgueses y profesionales liberales con el clero y la nobleza.
2. La segunda tensión se genera por la ampliación de los derechos políticos para los hombres de las clases subordinadas y las mujeres, enfrentando así a los integrantes de la clase obrera con los sectores propietarios titulares del derecho al voto, y generando luchas desarrolladas por las mujeres en pos de la ciudadanía política.
3. La tercera tiene como actores principales a los integrantes de la clase obrera en antagonismo con los patronos; este campo de luchas integra desde las reivindicaciones puntuales por el mejoramiento de las condiciones en los lugares de trabajo, hasta la proyección de una sociedad no capitalista.
4. La última tensión se explica por la reivindicación de los derechos de los pueblos, en el contexto de las luchas por la descolonización, donde se enfrentan los movimientos de independencia de Asia y África principalmente, contra las metrópolis colonizadoras.

El segundo grupo de tensiones refleja, hasta cierto punto, la fundamentación filosófica y teórica de las luchas explicadas con el primer grupo de tensiones, pero también explica la trayectoria de las mentalidades que configuran la aparición de una conciencia histórica propiamente moderna:

1. Una primera tensión aparece con el surgimiento de la ciencia y la filosofía moderna, con Copérnico, Descartes, Bacon, Galileo, o Newton, y la reacción de los sectores más conservadores de las iglesias europeas preocupadas por combatir las herejías. Esta tensión será fundamental ya que permite entender al individuo humano como sujeto reflexivo que puede explicar el mundo que lo rodea, comprender al presente como el resultado de procesos históricos determinables y tener conciencia de la relatividad de todas las opiniones (Gadamer 2000).
2. La segunda tensión se ejemplifica con la respuesta de Kant a la pregunta ¿qué es la ilustración?: la ilustración es la superación de la "minoría de edad", es entender que cada ser humano es capaz de gobernarse a sí mismo y darse sus propias normas. En este momento surge una renovadora idea también sustentada por Kant: "obra de tal modo que uses la humanidad tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca simplemente como un medio" (Kant, 2005, p. 429).
3. En suma, el individuo no solo debe obedecerse a sí mismo, sino que además tiene un valor intrínseco que no puede ser limitado o vulnerado gratuitamente por otro ser humano. Esta concepción entra en oposición con el fundamento del poder político de los monarcas y los nobles, quienes por nacimiento adquieren una suerte de superioridad sobre el resto de los individuos.
4. La tercera se explica por la crítica de los fundamentos liberales del Estado y la economía moderna capitalista, la cual también puede entenderse como una sospecha frente a las dos tensiones anteriores. En este punto encontramos la crítica de Marx al trabajo enajenado, al sistema parlamentario agenciado por la burguesía y a la propiedad privada capitalista. Para Marx, "el trabajador queda rebajado a mercancía" (Marx, 1993, p. 108), y el producto de su trabajo deja de pertenecerle, para presentarse un proceso inverso:

Cuanto mayor es la actividad, tanto más carece de objetos el trabajador. Lo que es producto de su trabajo no lo es de él. Cuanto mayor es, pues, este producto, tanto más insignificante es el trabajador. La enajenación del trabajo en su producto significa no solamente que su trabajo se convierte en un objeto, en una existencia exterior, sino que existe fuera de él, independiente, extraño, que se convierte en un poder independiente frente a él (Marx, 1993, p. 110).

¹¹ En este aparte, con algunos matices, nos apoyamos en T. H. Marshall y Tom Bottomore (1998), y en Will Kymlicka y Waine Norman (2006).

La crítica de Marx apunta al reclamo por la postergación de la promesa kantiana de autonomía y autogobierno: la producción capitalista le niega a los trabajadores su condición de sujetos al reducirlos a simples mercancías, por ende, el trabajador deja de aparecer como un fin para convertirse en un simple medio. El trabajador, además, deja de ser autónomo, alguien que puede regular su propia vida y crear su propio mundo, para convertirse en un productor de mercancías que le son extrañas, que no le pertenecen y que no puede controlar. Por esta razón, Marx afirma que los derechos individuales son derechos burgueses, porque son derechos que no liberan, que no son el reflejo de una plena emancipación humana, sino la expresión de una mera emancipación política a medias (Marx, 1993, pp. 33 a 75), pues aunque sea la expresión de la derrota de los señores y los monarcas, le permite fundamentar el egoísmo del burgués particular, del empresario moderno que se separa de la comunidad en búsqueda de ganancias. Esta oposición fundamenta la democracia moderna: el ciudadano del Estado no coincide con un miembro integrado en su comunidad, sino con un individuo egoísta separado de ella. De ahí que la verdadera emancipación humana solo pueda producirse cuando el individuo recupera, reconoce y organiza sus fuerzas sociales y no las separa de su fuerza política (Marx, 1993, p. 66), cuando la emancipación política no fundamenta el egoísmo sino la vida en colectivo.

5. La última tensión se deriva de la pregunta por el reconocimiento de la diferencia y las discusiones relacionadas con las reivindicaciones en contra de la "injusticia cultural", aquella ligada con "patrones sociales de representación, interpretación y comunicación" (Fraser, 1997, pp. 22 y ss.) que redundan en prácticas éticamente reprochables como la dominación cultural, la falta de reconocimiento y el irrespeto hacia determinadas comunidades, actitudes que acompañan o generan racismo, sexismo y otro tipo de patrones de comportamiento similar.

En ese orden de ideas, queremos sostener tres tesis fundamentales:

- a) Buena parte de las discusiones políticas y teóricas en torno a los derechos humanos son la expresión de las tensiones arriba mencionadas, pero son también el reflejo de los ritmos desacordes entre

la modernidad y la modernización, los cuales no pueden acoplarse plenamente.

- b) Las luchas de los pueblos indígenas son el resultado de este desacople, pues los pueblos demandan las condiciones de apertura, de liberación, autonomía, subjetividad y emancipación humana expresadas por la modernidad, pero rechazan ciertos parámetros de la modernización capitalista.
 - El rechazo de la modernización está lejos de ser total y absoluto; por el contrario, los pueblos indígenas tienden a retomar ciertos procesos de modernización recreándolos y conjugándolos con sus propias visiones de mundo.
 - Los pueblos indígenas, en el ejercicio de sus luchas, recrean y reinventan los pilares básicos de la mentalidad moderna, al defender posturas y razonamientos ligados a la defensa de su dignidad e identidad, su autonomía y sus derechos. Categorías de la modernidad que esgrimen en contra de los proyectos de la modernización.
- c) Las luchas de los pueblos indígenas que son planteadas en términos de derechos expresan tanto jurídica como políticamente el desajuste entre la mentalidad moderna y los procesos de modernización; entendiendo la modernización como rechazada, recreada y repensada a la luz de la visión de mundo de los pueblos, la cual a su vez se recrea y se repiensa a la luz de la modernización.

La tensión bien-estar frente a desarrollo, o por qué los pueblos indígenas defienden la modernidad

Lo que hemos denominado como ritmos desacordes entre la modernidad y la modernización, coincide plenamente con otra tensión fundamental para los pueblos indígenas en el ejercicio de sus luchas: la tensión entre *bien-estar* y *desarrollo*. Si tenemos en cuenta que ambas tensiones se sobreponen entre sí, podemos decir entonces que tenemos dos ejes en oposición permanente: un eje modernidad/bien-estar y un eje modernización/desarrollo.

Dicha tensión genera consecuencias palpables para las luchas indígenas, ilustrémoslo con un ejemplo: la posición de los pueblos indígenas frente a la colonización petrolera, es decir, frente a la explotación de crudo en sus territorios. Observemos dos momentos de la discusión; en primer lugar miremos el nexo desarrollo-explotación petrolífera:

“NEGOCIACIONES” INDÍGENAS FRENTE A LA EXPLOTACIÓN PETROLÍFERA

La primera estrategia para lograrlo [el proyecto gubernamental de involucrar a los pueblos y las organizaciones indígenas en el negocio petrolero] era introducir un discurso favorable a la industria petrolera entre algunas organizaciones indígenas, basado en el derecho de los pueblos al desarrollo, el cual ha calado de tiempo atrás entre algunos indígenas que encontraron en la inserción institucional una forma de vida.

...en el [Departamento del] Tolima, donde la interlocución respecto a los proyectos ha excluido a la asociación de autoridades regional, el CRIT [Consejo Regional Indígena del Tolima], en la casi totalidad de los casos; en Putumayo la participación de la OZIP [Organización Zonal Indígena del Pu-

tumayo] es esporádica y los diálogos se hacen por comunidades aisladamente; Arauca es quizá la zona donde con más determinación ha intervenido el CRIA-Ascátidar, pero igualmente las “negociaciones” se hacen por resguardos; igual ha ocurrido en Casanare y Meta. Este mecanismo estatal lamentablemente ha contado a su favor con una visión localista (y no de pueblos) de muchos líderes y autoridades, que ante la expectativa de algunos recursos económicos renuncian a dar una respuesta colectiva. Sólo recientemente la ONIC ha promovido la posición de asumir el petróleo como propiedad colectiva de todos los pueblos indígenas en razón de su carácter estratégico. (...)

En el Putumayo, por ejemplo, la construcción de la carretera, que hacía parte

del proyecto y como tal generaba fuertes impactos a las comunidades por abrir sus territorios a la colonización, fue presentada como el beneficio que recibirían de la explotación petrolera... La estrategia no fue diferente en Orocué, donde Ecopetrol y la francesa Kelt de Colombia (hoy Perenco Colombia) utilizaron el pago en dinero a algunas autoridades y familias del pueblo Sáliva, la entrega de regalos navideños, motobombas, lápices y cuadernos, y la vinculación directa de indígenas en trabajos físicos no calificados, al igual que en Putumayo.

Tomado de Grupo de Seguimiento a Políticas Públicas del Observatorio Étnico de Cecoin (2005, pp. 76 y ss.).

POSICIÓN COLECTIVA DE LAS ORGANIZACIONES Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE A LA EXPLOTACIÓN PETROLÍFERA

Una de la preocupaciones de las autoridades indígenas es la pérdida de la identidad y el desequilibrio cultural de nuestros pueblos expresado a través de la descomposición y desestructuración social, el desconocimiento de las normas tradicionales de regulación social, el cambio en la manera de vivir en la cotidianidad de las comunidades, y la apropiación indebida de patrones culturales ajenos a los pueblos indígenas e impuestos tanto por la cultura institucional de las empresas petroleras, así como de la población flotante que trae una explotación de estas magnitudes. (...)

Lo cierto de esto es que los pueblos indígenas que han vivido este problema en sus territorios, adquieren conciencia que la actividad petrolera lleva a las comunidades a situaciones de mendicidad, alcoholismo, drogadicción, prostitución de sus mujeres, y al incremento de enfermedades infecto-contagiosas en su territorio, sin que se

pueda dar alguna alternativa desde la medicina tradicional por el desconocimiento de estas nuevas patologías. (...)

Con la llegada de la empresa a la región se crean expectativas en la población indígenas que incentivan actividades distintas a las tradicionales como la caza, la pesca y el trabajo agrícola. Vinculando particularmente a jóvenes de la comunidad a los conflictos bélicos, donde su mano de obra no implica mayor costo. (...)

Igualmente a la explotación petrolera no le interesan los daños ambientales, ni sus costos para las comunidades que muchas veces son mayores a los beneficios que se reciben. (...)

Nuestros pueblos, más que sentarse a definir una política o una visión frente a la exploración y explotación de hidrocarburos, deben establecer una política general de protección de sus territorios y recursos naturales (...). Esta política general debe incorporar el deber constitucional del Estado de garantizar la

integridad cultural de los pueblos indígenas, lo que conlleva necesariamente a velar por el reconocimiento de la diversidad étnica y de nuestros derechos culturales y territoriales. El Estado colombiano, debe proteger de manera eficaz los derechos humanos y sociales de los pueblos indígenas que son afectados y vulnerados por la explotación de recursos naturales en sus territorios. (...)

La explotación, exploración o extracción de recursos naturales en los territorios indígenas es un asunto de todos los pueblos indígenas del país, no solamente de aquellos que poseen hidrocarburos en el subsuelo de sus territorios, pues lo que está en juego es la defensa de nuestra autonomía, autoridades, territorios indígenas, culturas y derechos reconocidos por la constitución, tratados internacionales y las leyes de la república.

Tomado de Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) (2005, pp. 92 y ss.).

En contraste, apreciamos la posición de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) sobre la política petrolera del Estado colombiano:¹²

El primer recuadro muestra el proyecto de la modernización/desarrollo concretado en la colonización petrolera de los territorios indígenas. Como podemos ver, la promoción de la explotación petrolífera por parte del gobierno nacional asume tres momentos:

1. Derecho de los pueblos al desarrollo y al progreso comunitario.
2. Negociaciones particulares –que desconocen a las autoridades indígenas– dinamizadas por líderes específicos con expectativas de lucro para sí o para la comunidad.
3. Transacciones del mismo orden pero con expectativas más puntuales, como una carretera, motobombas, lápices o cuadernos. En resumen, encontramos incentivos particulares ligados a racionalidades ajenas a la visión de mundo propia de los pueblos indígenas como el motor que permite la explotación petrolífera, entendida ésta como la materialización de la modernización capitalista.

El segundo recuadro expresa la visión de la ONIC frente a la explotación petrolífera, la cual refleja la posición colectiva de los pueblos y las organizaciones indígenas a nivel nacional en este asunto. Esta posición podemos resumirla en cuatro momentos:

1. La explotación petrolífera, como un momento de la modernización occidental capitalista, genera procesos de desestructuración de las normas y las costumbres tradicionales de los pueblos indígenas, como el “desconocimiento de las normas tradicionales de regulación social, el cambio en la manera de vivir en la cotidianidad de las comunidades y la apropiación indebida de patrones culturales ajenos a los pueblos indígenas” (Étnias, 2005, p. 92). Así mismo, también se presentan transformaciones económicas que modifican las actividades de búsqueda de recursos tradicionales por nuevas formas de división del trabajo propias del capitalismo.
2. La colonización petrolera también genera rupturas que, aunque no trastocan la tradición indíge-

na, sí operan en otros órdenes en los pueblos y las comunidades; rupturas que desintegran a los pueblos y los abocan a consecuencias indeseadas, dentro de las que se incluyen mendicidad, alcoholismo, drogadicción, prostitución, aparición o incremento de enfermedades propias de blancos y mestizos, y daños ambientales que alteran los patrones ecosistémicos.

3. El tema de los recursos presentes en los territorios indígenas no debe ser cuestión de cada uno de los pueblos que habita los territorios particulares, sino que debe ser manejada por el conjunto de las autoridades tradicionales y por las organizaciones que representan a los pueblos indígenas en su conjunto. La dirección que se toma colectivamente al respecto no dependerá de negociaciones cuyo marco es impuesto por el Estado y el capital transnacional, sino que debe estar guiada por una política común.
4. La política común de los pueblos indígenas en esta materia debe tener como pilares la integridad cultural de los pueblos y su autonomía, y debe propender por los derechos humanos de los pueblos y por el reconocimiento de su diversidad cultural.

En ese sentido, resulta claro que la modernización capitalista, concretada a través de la explotación petrolífera en los territorios indígenas, riñe con las costumbres, identidad, autonomía y derechos de los pueblos. También resulta claro que la explotación petrolífera puede explicarse desde la perspectiva de la modernización capitalista y el desarrollo. No obstante, no resulta claro por qué razón expresamos que la alternativa defendida por los pueblos indígenas es una expresión de modernidad, ¿no se supone que la modernidad riñe por definición con nociones y prácticas ligadas a la tradición y las costumbres?, ¿por qué definir como moderna una visión de mundo que se basa en la defensa de la tradición?, ¿no es ésta acaso una postura conservadora?

Ante esta posible objeción, podemos responder sin vacilación: sí, las luchas indígenas reflejan posiciones modernas, y no, no sustentan posiciones conservadoras. La actitud indígena de lucha por autonomía y defensa del territorio puede entenderse dentro de un canon claramente moderno, es más, se muestra como una parte fundamental de las luchas y los razonamientos antes explicados al ocuparnos del despliegue de la modernidad: pocos conceptos son tan modernos como los de autonomía, dignidad humana y derechos

¹² Ver el documento completo en *Revista Etnias y Política* (2005, pp. 92-100). También disponible en www.observatorioetnico.org

humanos, aunque ellos permitan defender posturas comunitarias y aparentemente tradicionales.

El proyecto moderno universal no radica en la generalización de una sustancia particular, sino en la defensa de patrones éticos universalizables,¹³ en eso precisamente radica el proyecto kantiano. Es decir, lo moderno no se identifica con un patrón identitario establecido para ser generalizado, como el del hombre/blanco/europeo/protestante/capitalista. La clave de la modernidad radica en la universalización de principios éticos y políticos, diciéndolo en términos crudos y paradójicos: los pueblos indígenas, en el ejercicio de sus luchas, defienden más la modernidad que los gobernantes blancos y mestizos, quienes apenas son unos simples modernizadores. Aunque también es claro que, como lo vimos con el ejemplo, para algunos sectores indígenas es más importante obtener beneficios económicos que defender sus derechos como comunidad.

¿Por qué es fundamental establecer la distinción entre patrones ético/políticos universales y contenidos particulares generalizados? Porque es claro que el sueño desarrollista occidental que persigue el crecimiento económico, la industrialización y la urbanización¹⁴ es un contenido particular que llega incluso a anular formas alternas no-occidentales del ejercicio de la autonomía y los derechos humanos. Mientras para la modernidad puede ser prescindible la triada crecimiento-industrialización-urbanización, y son imprescindibles los derechos humanos, para un proyecto modernizador la clave funciona de manera inversa.

De la crítica del desarrollo a la pregunta por el bien-estar

La sospecha aquí sostenida frente a la modernización capitalista y al concepto de desarrollo-crecimiento-

industrialización-urbanización como una de sus formas de ejercicio particular, tiende a coincidir con la crítica mantenida por la llamada “antropología del desarrollo”, paradigma encabezado por Arturo Escobar (1998). Para este autor, el desarrollo es apenas un momento del proyecto de la modernidad orientado a imponer un régimen de orden y de verdad basado en una política de la representación del Otro, del diferente, en “una posición objetivista y empirista que dictamina que el tercer mundo y su gente existen ‘allá afuera’, para ser conocidos mediante teorías y conocidos desde el exterior”.

En ese sentido, Escobar orienta su crítica contra la corriente principal de la bibliografía sobre el desarrollo que defiende una visión del tercer mundo:

...para la cual existe una verdadera subjetividad subdesarrollada dotada con rasgos como la impotencia, la pasividad, la pobreza y la ignorancia, por lo común de gente oscura y carente de protagonismo como si se estuviera a la espera de una mano occidental (blanca), y no pocas veces hambrienta, analfabeta, necesitada, oprimida por su propia obstinación, carente de iniciativa y de tradiciones. Esta imagen también universaliza y homogeneiza las culturas del tercer mundo en una forma ahistórica. Sólo desde una cierta perspectiva occidental tal descripción tiene sentido; su existencia constituye más un signo de dominio sobre el tercer mundo que una verdad acerca de él (1998, p. 29).

Pero Escobar no solo plantea una crítica férrea y decidida contra el desarrollo, sino que además se permite lanzar una alternativa de respuesta, que en sus palabras denomina la “visibilización de una era pos-desarrollo”, la cual toma como base fundamental las formas de resistencia al desarrollo, y la reconstrucción de los órdenes culturales gestados en los movimientos y grupos populares, los cuales no propugnan por alternativas de desarrollo sino por alternativas al desarrollo (1998, p. 403). En ese marco, tales prácticas populares deben propender por la subversión de los “axiomas del capitalismo y la modernidad en su forma hegemónica” (1998, p. 421), por lo cual concluye:

Grupos populares de muchas partes del Tercer mundo parecen ser cada vez más conscientes de estos dilemas. Atrapados entre las estrategias convencionales de desarrollo que se niegan a morir, y la apertura de espacios en los albores del capital ecológico y de los discursos de pluralismo cultural, biodiversidad y etnicidad, algunos de ellos responden tratando de crear visiones novedosas de sí mismos y de su mundo circundante. Urgidos por la necesidad de presentar alternativas –a menos que sean devorados por una nueva ronda de desarrollo convencional, avaricia capitalista y violencia– sus estrategias de organización comienzan a girar más y más en torno a dos principios: la defensa de la diferencia cultural

¹³ Ver al respecto Slavoj Žižek (2006, p. 21). De acuerdo con Kant en *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (2005, p. 403), el deber moral es aquel que es efectivamente universalizable, en caso contrario es una máxima reprochable. Tal deber moral no puede tener como fundamento los propósitos de tal acción, sino el deber moral en sí mismo, entendido como un respeto a la ley, entendida esta no en el sentido jurídico restringido sino en el sentido de patrón ético universalizable (p. 400).

¹⁴ Aquí podemos entender la clave fundamental de la tragedia del *Mago de Oz*: el ejército valiente representado en el león, la agricultura racionalizada expresada en el espantapájaros y la industrialización con rostro humano reflejada en el robot, representan un proyecto parcial identificable con el proyecto de expansión norteamericano. Desde entonces, la senda del desarrollo ha consistido en seguir el modelo estadounidense por los antes llamados países del tercer mundo.

como fuerza transformadora y transformada, no estática, y la valoración de necesidades y oportunidades económicas en términos que no sean solamente los de la ganancia y el mercado (1998, p. 423).

La formulación de Escobar, que ha hecho carrera en la última década por su originalidad, su rigurosidad y su pertinencia política para los movimientos populares, destaca por su fortaleza crítica frente a las tecnologías políticas del desarrollo y sus efectos desastrosos sobre las comunidades del tercer mundo, donde se han visto particularmente afectados los pueblos indígenas y afros. No obstante, hay dos puntos que nos permiten distanciarnos de Escobar, aunque, insistentemente, reconozcamos su fortaleza analítica y crítica:

1. Pareciera que Escobar tiende a confundir el momento de la modernización con el de la modernidad. Como ya lo hemos planteado, al criticar al desarrollo nos enfrentamos a los procesos de modernización, los cuales están ligados con la modernidad pero pueden diferenciarse claramente. Escobar, por el contrario, critica al desarrollo pero en lugar de vincularlo a la modernización critica a la modernidad en su conjunto, con lo cual extiende demasiado los alcances de su objeto de crítica.¹⁵
2. Aunque sus razones para oponerse de manera decidida al desarrollo sean válidas, las alternativas de Escobar nos llevan a una aporía en relación con el bien-estar de los pueblos, razón por la cual es lícito preguntar: ¿el posdesarrollo implica el rechazo de toda tecnología (en un sentido amplio del término, como conjunto de teorías y técnicas) occidental sin más, o permite el despliegue de ciertos procedimientos occidentales que pueden mejorar sustancialmente la vida de las personas concretas de los sectores populares en el tercer mundo? ¿El rechazo del desarrollo como discurso lleva a rechazar el discurso contemporáneo derivado de los derechos humanos, al ser ambos hijos de la segun-

da posguerra mundial y pertenecer a una misma racionalidad occidental?

Pensemos en un ejemplo particular para ilustrar nuestro razonamiento: a inicios de los años noventa una comisión de científicos genetistas de calificadas universidades de Colombia y de transnacionales farmacéuticas como la Hoffman-La Roche, visitaron con cierta regularidad la Sierra Nevada de Santa Marta con el fin de extraer muestras de sangre de los indígenas arhuacos, wiwas y koguis para posteriormente sintetizar el ADN de los integrantes de estos pueblos para encontrar las razones que hacían a estos indígenas resistentes a ciertas enfermedades que golpean con más fuerza a otro tipo de poblaciones. A pesar del supuesto altruismo de tales programas, lo cierto es que pudo comprobarse que los indígenas fueron engañados para posteriormente patentar su código genético, la excusa fue muy sencilla: los científicos llegaron a la Sierra con el pretexto de desarrollar programas de vacunación y tratamiento médico para los tres pueblos.

Tras conocer los alcances del proyecto, las autoridades indígenas rechazaron tales procedimientos de manera enérgica. Leonor Zalabata, vocera de los arhuacos, expresó en su momento: "Nuestra tierra, nuestra cultura, nuestro subsuelo, nuestra ideología y nuestras tradiciones, todos han sido explotados. Esto podría constituir otra forma de explotación. Sólo que esta vez nos están usando a nosotros como materia prima" (Colchester, 1995). Dirigentes indígenas de Estados Unidos, en una suerte de saludable internacionalismo indígena, también se pronunciaron, entre ellos Ray Apodaca del Congreso Nacional de Indios Norteamericanos, quien afirmó: "Nosotros sabemos de dónde venimos, y sabemos dónde estamos, y pensamos que sabemos adónde vamos. ¿Para qué necesitamos saber otra cosa? Quiero decir, ¿esto es para el beneficio de ellos? Por cierto que para el nuestro no es" (Colchester, 1995).

De acuerdo con lo anterior, este caso refuerza las tesis de Escobar, quien ve en los procedimientos de la ciencia moderna y su implantación en las comunidades del tercer mundo un ejercicio de poder implantado por actores externos. No obstante, el debate no es tan sencillo, pongamos otro caso: a principios de 2004 se presentó un fuerte brote de fiebre amarilla en el norte del país, epidemia que también afectó a los pueblos indígenas de la Sierra Nevada, causando la muer-

¹⁵ Aunque pueda sonar excesivo, mucha de la crítica deconstruccionista de las décadas recientes ha heredado un error temprano de Heidegger, quien en su acertada crítica del "primado de la técnica" constatable en las sociedades contemporáneas, dirigió el blanco de sus críticas al conjunto del proyecto moderno sin advertir que la técnica es apenas una faceta de dicho proyecto. Ver al respecto Luc Ferry y Alain Renaut (2001). A nuestro juicio, la clave del error de Heidegger (y de los heideggerianos posteriores) radica en pasar por alto la diferencia entre modernismo, modernidad y modernización, tres procesos ligados pero diferenciables.

te de algunos miembros de la etnia arhuaca (Etnias de Colombia, 2004). Al parecer, dichas muertes se hubieran prevenido si las personas afectadas hubiesen sido vacunadas oportunamente contra esta enfermedad. Es en este punto donde los posdesarrollistas no nos ofrecen respuestas claras, pues en la ciencia moderna occidental se encontraba la salvación de las vidas de estos pueblos indígenas, y en la resistencia popular a la modernización no se encontraba la respuesta a tales problemas.

¿En dónde radica entonces el exceso posdesarrollista? Resulta claro que el desarrollo, como paradigma modernizador, ha generado consecuencias indeseadas para muchas comunidades, pero también es cierto que la crítica del desarrollo no reflexiona lo suficiente alrededor de propuestas puntuales de bien-estar que los pueblos concretos requieren y persiguen.

Bien-estar, derechos humanos y desarrollo: ¿nexo ideal para los pueblos indígenas?

Tras el final de la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos y el desarrollo fueron comprendidos como dos momentos ligados que no podían separarse, tal fue durante mucho tiempo uno de los ejes ineludibles en el discurso de Naciones Unidas, y en el perfil de trabajo de sus organismos especializados. Incluso cuarenta años después de la terminación de la guerra y de la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, fue aprobada la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo,¹⁶ cuyo primer artículo resaltaba el vínculo antes mencionado:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.

Tomemos como ejemplo la enunciación del derecho a la alimentación propia de esa época, para ilustrar este punto. Observemos el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Si analizamos el texto del artículo, en particular el inciso 2a, encontramos que el Pacto liga tres puntos: 1) la garantía del derecho a la alimentación como parte del alcance de un nivel de vida adecuado, 2) la aplicación de conocimientos científicos que permitan mejorar la producción de alimentos, 3) la reforma agraria como posibilidad de utilización más eficiente del territorio en dirección a obtener mayores rendimientos agrícolas, más que como una realización de justicia distributiva. En ese marco, resulta claro que el bien-estar (en clave del “nivel de vida adecuado”), el derecho a la alimentación y el desarrollo modernizador, que incluye la reforma agraria, se ven ligados.

Pero es aquí donde se evidencian los dilemas, pues el entrelazamiento de estos puntos tenderá a variar con el paso del tiempo. Hoy la noción del desarrollo agrícola tecnificado se identifica más con la

¹⁶ Adoptada por la Asamblea General en resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986.

ARTÍCULO 11 DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1. Los Estados Partes en el presente Pacto 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho funda-

mental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) *Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos*, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la *reforma de los regímenes agrarios* de modo que *se logren la explotación y la*

utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan (énfasis agregado).

vulneración del derecho a la alimentación que con su posible garantía;¹⁷ es más, el propio Relator Especial de las Naciones Unidas en esta materia ha criticado en documentos oficiales este tipo de procedimientos aplicados a la agricultura y la piscicultura; al respecto afirma:

Los nuevos métodos industriales de piscicultura, en cambio, son altamente técnicos y se basan en la producción intensiva y grandes concentraciones de peces alimentados con piensos artificiales, aditivos químicos y antibióticos para aumentar la "eficacia" de la producción. Tales métodos requieren una gran inversión de capital que, a menudo, excluye a los cultivadores más pobres. Aunque estos nuevos métodos se suelen fomentar para reducir el hambre, en la práctica, este tipo de cultivo raras veces beneficia a la población pobre (A/59/385).

Esta postura del Relator Especial nos lleva a reflexionar sobre la problemática relación entre derechos humanos y desarrollo, pues como lo hemos procurado explicar, la racionalidad desarrollista, en lugar de garantizar los derechos, tiende en numerosas ocasiones a su menoscabo, los casos de la explotación petrolífera en territorios indígenas, la caza de genes o la tecnificación agrícola nos lo muestran. En ese sentido, la inquietud de posguerra que ligaba derechos humanos y modernización vía desarrollo-capitalista-occidental, ejemplificada en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hoy no puede justificarse, de la misma manera que encontramos una tensión irresoluble entre el proyecto de la modernidad y el de la modernización.

Pero por otro lado, el vínculo que no se rompe es aquel que liga bien-estar y derechos, ya que ambos momentos pueden vincularse plenamente sin problemas de coherencia interna, en buena medida porque ambos pertenecen al proyecto de la modernidad, pero sobre todo porque los derechos pueden permitir alcanzar el bien-estar perseguido. Es decir, los derechos humanos sociales son el fundamento normativo formal que se expresa en términos universales, mientras el bien-estar refleja el contenido específico que debe ser buscado por los pueblos en concreto.¹⁸

¹⁷ Para una excelente crítica del modelo agrícola resultado de la Revolución Verde como un obstáculo a la garantía del derecho a la alimentación, ver Vandana Shiva (2003).

¹⁸ En buena medida este razonamiento se apoya en la tesis de Amartya Sen del "Deontologismo con sensibilidad a las consecuencias", donde el momento deontológico es expresado por los derechos sociales, y el momento consecuencial o teleológico se encuentra en la noción de Bien-estar de los pueblos en específico, en nuestro caso los pueblos indígenas (1999, pp. 75 y ss.).

Por lo anterior, podemos esbozar dos conclusiones provisionales para repensar el problema:

1. Como pudimos apreciar en la primera sección la definición de derechos humanos sociales manejada desde Naciones Unidas expresa una concepción de superioridad no declarada de Occidente. Por esta razón, para garantizar plenamente los derechos de los pueblos indígenas a la salud, la vivienda, la alimentación, o la educación debemos pensar en contenidos distintos a los formulados habitualmente para los individuos blancos o mestizos.
2. Hoy resulta muy difícil sostener que el modelo desarrollista/modernizador que definimos como crecimiento económico/industrialización/urbanización pueda permitir la garantía de los derechos sociales de los pueblos indígenas; en numerosas ocasiones esta racionalidad es el principal obstáculo para la realización de su bien-estar y el respeto de sus derechos.

Derechos sociales indígenas: con autonomía, identidad y territorio

Los derechos sociales son el resultado tanto de luchas políticas en momentos y espacios concretos explicables históricamente, como de reflexiones que responden a tales luchas o que procuran fundamentarlas. En ese marco, su sentido se explica por tales procesos históricos, lo cual permite pensar que los derechos no son categorías invariables a lo largo de la historia, ni tampoco son categorías que puedan entenderse de la misma forma para todos los sujetos. Podemos decir que los derechos pueden ser efectivamente Universales en la medida en que puedan materializarse de manera diversa de acuerdo con: 1) los sujetos titulares de los derechos y 2) el momento histórico específico.

Si entendemos los derechos sociales como razones normativas que le permiten a sujetos concretos perseguir su bien-estar, resulta claro que si la noción de vida buena y de bien-estar varía, la idea de los derechos también tiene que modificarse. Como lo explicaremos más adelante, lo anterior no implica un simple "relativismo ético" que involucra el que cualquiera pueda entender sus derechos como bien le plazca, sino que requiere para ello de razones suficientes que le permitan sustentar su posición. A continuación daremos algunas razones para sustentar esta idea.

¿Por qué es razonable defender variaciones en el contenido de los derechos sociales de los pueblos indígenas?

Amartya Sen y el análisis de los derechos

Para justificar nuestra tesis, empecemos explorando una de las discusiones más encarnizadas en la filosofía contemporánea de la ética, aquella que enfrenta a deontologistas y consecuencialistas¹⁹. Aunque los términos suenan muy sofisticados, la diferencia no es tan compleja: para un consecuencialista las acciones pueden evaluarse de acuerdo con la adecuación a unos fines u objetivos perseguidos; una determinada acción puede defenderse si genera consecuencias positivas en términos éticos. Pensemos un ejemplo basado en un argumento clásico de una vertiente de esta tendencia: sabemos que, en principio, un asesinato no es una acción que pueda catalogarse como buena o como justa, pero si alguien asesinara a un asesino en serie para prevenir un alto número de asesinatos, tal vez sería considerado un héroe. Un deontologista razona de manera muy distinta, para él los actos que debemos realizar son aquellos que son intrínsecamente buenos, sin tener en cuenta las consecuencias de la acción. Siguiendo el ejemplo propuesto, un asesinato siempre es malo, y si pensamos que algunas consecuencias positivas pueden justificarlo entonces no tendría sentido que tengamos unas normas que por principio nos prohíben el cometer asesinatos. ¿Por qué señalamos esta distinción? Porque puede decirse que los derechos hacen parte de razonamientos deontológicos al mostrarse como patrones normativos, mientras el bienestar es una consecuencia derivada de determinadas acciones.

En ese sentido, el trabajo de Amartya Sen relacionado con el análisis de los derechos ha resultado particularmente iluminador. Para Sen hay tres argumentos que debemos considerar al valorar los derechos, el bienestar y las evaluaciones éticas:

1. Debemos partir de una idea simple y poderosa: la garantía de los derechos es algo bueno y su violación es algo malo. Con base en lo anterior, quienes defienden las peores versiones de razonamientos tipo: “algunos asesinatos prevendrían muchos

asesinatos” empiezan a mostrar problemas, pues hacen de la violación de derechos una regla que rechazamos intuitivamente. El planteamiento de Sen está lejos de mostrarse como algo obvio, pues gracias a este tipo de razones vemos que ciertos razonamientos de los gobiernos neoliberales se caen por su propio peso; pensemos en aquellos que defienden el recorte de garantías laborales para generar empleo, o recortar la política social para obtener mayor crecimiento económico. Este tipo de razonamientos no son muy fuertes, pues se basan en la violación de derechos, lo cual percibimos como algo rechazable éticamente hablando.

2. A pesar de lo anterior, Sen nos advierte del riesgo que tiene el ignorar las consecuencias en un análisis ético, “aunque se trate de objetos intrínsecamente valiosos” (Sen, 1999, p. 91), como los derechos. Si tenemos en cuenta que todas las acciones necesariamente conllevan consecuencias, es claro que los derechos también tienen un rol instrumental. Es decir, a través de los derechos perseguimos objetivos, y esos objetivos también deben ser valorados. En palabras de Sen “[e]l valor intrínseco de toda actividad no es un motivo adecuado para ignorar su papel instrumental, y la existencia de una importancia instrumental no es una negación de su valor intrínseco” (Sen, 1999, p. 91). Así que resulta tan importante evaluar tanto los derechos y su cumplimiento como las consecuencias derivadas de tal situación, sin que un aspecto anule al otro.
3. Podemos diferenciar entonces a: 1) el vínculo entre el cumplimiento de los derechos con el objetivo perseguido; de 2) las simples consecuencias perseguidas con los derechos (llamémoslo el fin que justifica los medios); y de 3) la garantía del derecho sin tener en cuenta los fines perseguidos.²⁰

Ejemplifiquemos lo anterior con el caso del derecho a la educación de los pueblos indígenas:

1. Es igual a la garantía del derecho a la educación partiendo del proyecto o plan de vida indígena, y del uso de las tradiciones que alimentan ese proyecto de vida.
2. Es igual a enseñar las tradiciones indígenas, pero sin vincular tal dinámica a un derecho inalienable

¹⁹ En realidad, el consecuencialismo es una variante del teleologismo, el cual incluye variadas versiones del utilitarismo. Para simplificar la explicación no tendremos en cuenta las diferentes vertientes en este debate, pues no es el propósito de este escrito.

²⁰ En términos técnicos 1) es igual a “deontologismo con sensibilidad a las consecuencias”, 2) al simple consecuencialismo, y 3) al simple deontologismo.

de los pueblos en su conjunto y a una obligación para los Estados.

3. Es igual a garantizar el Derecho a la Educación bajo los parámetros occidentales, sin tener en cuenta las diferencias étnicas y la autodeterminación de los pueblos.

En ese marco, resulta claro que nuestra propuesta defiende el primer postulado, es decir, defender el derecho a la educación de los pueblos indígenas como una obligación del Estado, a partir de un proyecto o plan de vida de los pueblos indígenas, desde un plan de enseñanza acorde con las tradiciones, las lenguas y las visiones de mundo propias de cada pueblo. Pero además, este último punto implica que el bien-estar indígena se liga con los requerimientos suscitados por la identidad propia, pues la noción de vida buena de los pueblos indígenas es sustancialmente diferente (y en algunos casos opuesta) a la noción que tienen blancos y mestizos.

Adicionalmente, puede decirse que el bien-estar indígena es un objetivo perseguido por el derecho, entendido este último como una obligación ética, jurídica y política que debe ser satisfecha. Por ende, la garantía de los derechos sociales indígenas no puede realizarse sin tener en cuenta su noción propia de bien-estar. Volviendo al ejemplo del derecho a la educación, si a los niños y las niñas indígenas se les aplicaran las políticas educativas que se les aplican a niñas y niños mestizos y blancos, aun siendo muy generosos en política educativa, el derecho a la educación no generaría el bien-estar perseguido, y lo que es más importante, se configuraría una violación del mismo aunque a primera vista parezca contradictorio.

El peligro de la cosificación, o por qué los derechos no son iguales para todos

Como mencionamos, los derechos no pueden pensarse sin relacionarlos con un momento histórico, un espacio concreto y unos sujetos específicos. No obstante, para cierta concepción liberal de los derechos, la Universalidad de los mismos parece depender de un cierto “vaciamiento” de tales condiciones. En ese sentido, el jurista norteamericano Mark Tushnet (2001) ha lanzado varias críticas a esta noción de los derechos, tomando como trasfondo una pregunta fundamental: ¿hasta qué punto los derechos contribuyen a la emancipación social?

1) En primer lugar, para Tushnet los derechos sólo pueden operar dentro de contextos específicos determinados, así que no puede pensarse en ellos de manera abstracta, sin atención a las cambiantes dinámicas de la realidad social, razón por la cual los derechos tienen la carga de la *inestabilidad*, ya que pueden ser variantes histórica y espacialmente. 2) En segundo lugar, los derechos son *indeterminados*, pues es muy habitual que al argumentar a partir de derechos, el opositor también responda utilizando argumentos similares, por esta razón, Tushnet considera que los derechos solo pueden ofrecernos ventajas momentáneas en las luchas políticas. 3) El tercer argumento es uno de los más fuertes, y se denomina el argumento de la *reificación o cosificación* (tomado de los trabajos de Lukacs); basar reclamos sociales en derechos nos lleva a olvidarnos de las experiencias concretas, las “confrontaciones concretas en circunstancias reales [por lo cual]... Debemos insistir en conservar las experiencias reales en vez de tratar de abstraer derechos generales a partir de esas experiencias” (2001, p. 131). Sigamos el argumento de Tushnet: “Cuando participo en una protesta pública por la intervención de Estados Unidos en América Central estoy ejerciendo un derecho... pero lo que es más importante es que también estoy acompañando a mis amigos, me estoy asociando con extraños... me estoy exponiendo al frío” (2001, p. 132). 4) Por último, para Tushnet los derechos son *inútiles políticamente*, ya que cuando invocamos un derecho perseguimos un fin determinado, en caso de que encontremos un medio más idóneo para alcanzar tal fin los derechos perderán su utilidad.

Puede decirse que las objeciones de Tushnet resultan bastante inteligentes, pero pueden ser fácilmente respondidas desde ópticas no liberales. El argumento 4) puede ser respondido con lo sustentado en el punto anterior, pues es claro que entendemos que los derechos cuentan con un importante componente instrumental, es decir, que en buena medida son medios que persiguen fines. Tushnet tiene razón al sustentar su tesis, pues si se encuentran medios más idóneos para perseguir un determinado fin, en nuestro caso el bien-estar indígena, el derecho tiende a ceder. Pero así como es claro que los derechos tienen limitaciones, también ofrecen ventajas, pues pueden permitirnos expresar obligaciones éticas y jurídicas, lo cual les ofrece fortaleza como instrumentos propiamente políticos. Por otro lado, la tesis 2) refleja las limitaciones propias de los derechos, pues podría decirse que

son categorías omniabarcadoras que pueden usarse casi para todo, desde cualquier postura política. Pero tal vez Tushnet peca de ingenuo, ya que resulta claro que al constituirse la vida social como inherentemente conflictiva, los derechos, al tener un potencial instrumental tan importante, responden a esa dinámica antagónica: en un caso concreto, un pueblo indígena puede exigir su derecho al territorio mientras una empresa transnacional puede sustentar su derecho a la libre competencia. En este caso la limitación no es resultado de una característica inherente a los derechos, sino inherente a la vida social.

Pero lo que nos interesa de Tushnet es su preocupación por lo que él denomina la *inestabilidad* (argumento 1), y por lo que llama la *cosificación* (argumento 3), pues nos permiten repensar la lógica misma de los derechos. Ambas objeciones nos permiten sostener que los derechos solo pueden ser efectivos si atienden a un contexto determinado, con sujetos concretos y, sobre todo, atendiendo a las experiencias reales de tales sujetos, entendidos también como pueblos y comunidades.

Los derechos solo pueden ser efectivamente Universales si atienden a la diversidad de los grupos sociales. Lo que Tushnet llama la *inestabilidad*, lejos de ser una limitación o un problema, resulta una posibilidad, pues es claro que no todas las épocas tienen las mismas características, y que todos los grupos sociales no pueden tener la misma concepción en cuanto a salud, vivienda, alimentación o educación se refiere.

Al mismo tiempo, la *cosificación* resulta conjurada si al considerar los derechos los relacionamos con la realidad social concreta que viven los pueblos en concreto. Detengámonos en la sentencia de Tushnet cuando afirma que debemos “insistir en conservar las experiencias reales en vez de tratar de abstraer derechos generales a partir de esas experiencias”. Precisamente, lo que la visión liberal consiguió fue abstraer derechos generales a partir de una experiencia particular: la experiencia individualista-occidental-urbana de los individuos blancos.

Por lo anterior, reivindicar una visión de los derechos adecuada a los parámetros culturales de las comunidades concretas, no solo rompe las abstracciones cosificadas liberales, sino que permite procurar el bienestar de los pueblos indígenas de manera efectiva.

Las reivindicaciones indígenas en superposición con los derechos sociales

Con base en lo anterior podemos sostener las siguientes tesis sustantivas:

- a) Los derechos sociales son contenidos normativos que tienen valor por sí mismos, pero resulta claro que para alcanzar el objetivo que persiguen, esto es, el bien-estar indígena, los derechos deben adecuarse a los contenidos requeridos por la identidad étnica de los pueblos indígenas.
- b) Los derechos solo pueden ser efectivamente universales si atienden a la diversidad de los grupos sociales. El poner a los derechos en contexto no implica relativizarlos sino, por el contrario, implica evitar la cosificación de los mismos y la materialización de la superioridad no declarada de las visiones occidentales de mundo.

En ese marco, la pregunta que surge es ¿de qué manera podemos integrar el objetivo del bien-estar indígena con el enfoque normativo de los derechos sociales?

Como hemos sostenido, los derechos sociales son el resultado de las exigencias surgidas en la modernidad en conjunto con las reflexiones que fundamentan tales luchas. No obstante, tal explicación debe concretarse en relación con los sujetos que ejercen tanto las luchas como los derechos, ya que es tan moderna la lucha liberal contra los monarcas, como la lucha socialista por mayores garantías laborales. Así que en el caso de los pueblos indígenas, los derechos deben superponerse al programa reivindicativo indígena, basado en tres pilares: autonomía, cultura y territorio.

Estas exigencias proyectan el sentido de los derechos sociales indígenas, y permiten empezar a vislumbrar un horizonte para repensar el contenido de los derechos desde la posición de los pueblos. Pero además, como se desprende de la normatividad internacional, autonomía, cultura y territorio poseen una doble condición: son derechos pero a la vez son principios²¹ que fundamentan derechos, por lo cual tienen una condición reforzada. En ese sentido, es posible sostener dos tesis al respecto:

²¹ En este punto seguimos la idea de “principio” defendida por Ronald Dworkin (1985; 1992), quien entiende los principios como sustratos morales que sostienen tanto la organización jurídica de una sociedad y sus decisiones judiciales complejas, como los valores que definen el perfil de una comunidad determinada.

- a) Autonomía, cultura y territorio son derechos prioritarios para todo pueblo indígena.
- b) Autonomía, cultura y territorio son principios que fundamentan derechos como salud, educación, vivienda y alimentación, entre otros.

Tomemos como ejemplo el caso del derecho a la salud de los indígenas tule de Antioquia; para este pueblo el médico tradicional o Nele no es simplemente un agente que cura enfermedades sino que se entiende como “el eje fundamental del vínculo entre la naturaleza y el ser humano” (Berche, García y Mantilla, 2006, pp. 176 y ss.), por lo cual tiene funciones mágicas y sociopolíticas, pues actúa como consejero de las autoridades tradicionales. Pero adicionalmente, el Nele requiere de colaboradores, estos son los botánicos, expertos indígenas en plantas medicinales y técnicas tradicionales de curación.

Como podemos ver, la figura del Nele está vinculada al territorio, pues sin él no se pueden obtener las plantas medicinales utilizadas por los botánicos, pero sobre todo porque dentro del territorio se realiza el nexo entre naturaleza y ser humano, definido como su principal función. Adicionalmente, resulta claro que el Nele es un agente del mantenimiento de tradiciones culturales, lo cual por supuesto le liga con la cultura. Por último, el Nele, al aparecer como consejero del Saila o cacique, se define como un factor decisivo en el ejercicio del autogobierno, uno de los elementos constitutivos de la autonomía.

Como podemos ver, el derecho a la salud del pueblo tule solo puede articularse al descansar en los pilares del territorio, la cultura y la autonomía, pero estos últimos también aparecen como son: derechos exigibles. Por lo anterior, este referente nos permite comprender un elemento clave del bien-estar indígena, pues resulta entonces claro que estos tres conceptos reúnen en buena medida las claves de la noción de vida buena que cada pueblo indígena mantiene para sí, pero además se constituyen en el núcleo de la plataforma política de las organizaciones indígenas en Colombia.

¿Cómo formular contenidos e indicadores diferenciados en derechos sociales de los pueblos indígenas?

Tras procurar construir una mínima justificación de la pertinencia de edificar contenidos e indicadores diferenciados en torno a los derechos sociales de los

pueblos indígenas, en gracia de discusión nos permitimos plantear una propuesta preliminar para asumir semejante tarea.

En apartes anteriores procuramos explicar cómo la definición de un derecho como la vivienda tenía como referente básico una postura basada en parámetros no declarados de superioridad cultural de Occidente sobre el resto de las culturas, pues asumía que la definición universal de las condiciones para una vivienda digna, definición que podía aplicarse en cualquier contexto, dejaba por fuera la visión de mundo de los pueblos indígenas. En ese sentido, plantearemos un ejercicio inverso al antes realizado, formulando una tentativa de propuesta para considerar este derecho a partir de un contenido diferenciado acorde con el bien-estar de los hombres y las mujeres indígenas, para a partir de ahí preguntarnos por los indicadores adecuados para monitorear la garantía del derecho.

Como mencionamos, de acuerdo con la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la vivienda adecuada debe cumplir con los siguientes requerimientos:

1. Seguridad jurídica de la tenencia.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.
3. Gastos soportables.
4. Habitabilidad.
5. Accesibilidad.
6. Lugar.
7. Adecuación cultural.

En ese sentido, si queremos desarrollar una propuesta que revierta la concepción occidental habitual, debemos eliminar el punto 7, el de la adecuación cultural, ya que este punto funcionaba como un factor adicional, como un componente que “corrige” los excesos de Occidente. Así que en lugar de sostener la adecuación cultural como un punto más, como un adicional, tomaremos este criterio como uno de los prismas que nos permitirán reformular cada uno de los otros seis elementos. Es decir, que los criterios de seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales y otros, gastos soportables, habitabilidad, accesibilidad y lugar, sean redefinidos a partir de los criterios de autonomía, identidad cultural y territorio.

En ese marco, y retomando las consideraciones hechas anteriormente, una definición provisional de cada uno de estos elementos sería la siguiente:

Derecho a la vivienda de los pueblos indígenas:

1. *Seguridad jurídica de la tenencia*: la seguridad jurídica de la tenencia no puede entenderse individualmente, sino que se relaciona con el reconocimiento del territorio colectivo de la comunidad, a través de las figuras jurídicas definidas para tal caso. Además, las autoridades judiciales y el derecho propio deberán establecer mecanismos idóneos para solucionar posibles conflictos en la comunidad.
2. *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*: la disponibilidad de servicios se relaciona con el mantenimiento de las condiciones ecológicas del territorio que le permitan a los individuos obtener materiales tradicionales para construir su vivienda de acuerdo con el canon tradicional desarrollado culturalmente.
3. *Gastos soportables*: este elemento debe entenderse como "subsidiario", aplicable solo en caso de la imposibilidad de obtener materiales tradicionales para la construcción de la vivienda indígena. Dado tal caso, el Estado deberá ofrecer subsidios o establecer mecanismos de preferencia financiera para los indígenas.
4. *Habitabilidad*: la vivienda debe proteger a sus ocupantes de la humedad, el frío, o cualquier inclemencia del clima. La organización espacial de la vivienda deberá definirse de acuerdo con las distancias habitualmente manejadas por la comunidad o definidas por la autoridad tradicional.
5. *Accesibilidad*: la obtención de la vivienda se comprenderá como colectiva o familiar de acuerdo con los patrones culturales concretos de la comunidad.
6. *Lugar*: la vivienda se ubicará dentro del territorio definido por la comunidad; deberá tener acceso

a las fuentes tradicionales de subsistencia (caza, pesca, recolección, agricultura u otra); deberá permitir un adecuado acceso a los sitios sagrados de la comunidad, y permitir un contacto fluido con la naturaleza.

Esta formulación tentativa nos permite cumplir con uno de los criterios esbozados más arriba: permite tanto la garantía del derecho como un valor intrínseco que no se desnaturaliza, como la persecución del bienestar indígena como un fin por ser alcanzado.

En este punto la tarea apenas se inicia y los retos son inmensos. Pero los pueblos indígenas llevan milenios recreando su cultura y siglos resistiendo en defensa de su territorio, su autonomía y su dignidad.

Sin embargo, cabe advertir que la clave de este ejercicio no consiste en dar un fundamento al aislamiento indígena o un provincianismo cultural que sólo se presenta en la mente de algunos antropólogos burgueses. El propósito de este ejercicio es el entregar herramientas para la lucha política de los pueblos indígenas de la mano con el conjunto del movimiento popular. Por esa razón nos permitimos cerrar con la reflexión de nuestro compañero José Domingo Caldon, líder indígena del pueblo kokonuco:

...el planteo del movimiento indígena debe incluir una mirada del conjunto de las luchas sociales en el país, pues el fijarnos nada más que en lo indígena nos ha conducido a desconocer incluso lo indígena. El trabajo hoy es volver a poner en las organizaciones el proyecto histórico indígena, que incluye nuestra pervivencia como pueblos y las transformaciones sociales y políticas en el país, y no sólo pervivir sin importarnos el mundo, o cambiar el mundo sacrificando lo indígena (Etnias y Política, 2005, p. 14).

BIBLIOGRAFÍA

- AMARTYA, SEN (1999). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza.
- BERCHE, ANNE SOPHIE, ALEJANDRA GARCÍA y ALEJANDRO MANTILLA (2006). *Los derechos en nuestra propia voz. Pueblos indígenas y DESC: Una lectura intercultural*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), Organización Indígena de Antioquia (OIA).
- CLASTRES, PIERRE (2001). “Sobre el etnocidio”, en *Investigaciones en antropología política*. Barcelona: Gedisa.
- COLCHESTER, MARCUS (1995). “Los cazadores de genes”. *Revista del Sur*, núm. 45. Disponible en http://www.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=1561
- DIAMOND, JARED (2006). *Colapso*. Madrid: Debate.
- DWORKIN, RONALD (1985). *A matter of principle*. Cambridge & Londres: Harvard University Press.
- DWORKIN, RONALD (1992). *El imperio de la justicia*. Barcelona: Gedisa.
- El tiempo.com, sección Cali (2007), “Gobierno e indígenas no llegaron a acuerdo por productos a base de coca”, 19 de marzo. Disponible en www.eltiempo.com
- ESCOBAR, ARTURO (1998). *La invención del Tercer mundo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo*. Bogotá: Norma.
- ETNIAS DE COLOMBIA (2004). *Primera víctima indígena por epidemia de fiebre amarilla, 23 de enero*. Disponible en http://www.etniasdecolombia.org/periodico_detalle.asp?cid=1508
- ETNIAS Y POLÍTICA (2005). “Los pueblos indígenas en la encrucijada”, núm. 1, julio.
- FERRY, LUC y ALAIN RENAUT (2001). *Heidegger y los modernos*. Buenos Aires: Paidós.
- FRASER, NANCY *Iustitia interrupta* (1997). *Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad de los Andes.
- GADAMER, HANS GEORGE (2000). *El problema de la conciencia histórica*. Madrid: Tecnos.
- JAMESON, FREDRIC (2004). *Una modernidad singular*. Barcelona: Gedisa.
- JAMESON, FREDRIC y SLAVOJ ŽIŽEK (1998). Estudios culturales. *Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.
- KANT, IMMANUEL (2005). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos.
- KYMLICKA, WILL y WAINE NORMAN (2006). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. Disponible en <http://www.politica.com.ar/teoriapolitica/Kymlicka-Norman.htm> [consultada el 15 de septiembre de 2006].
- MARSHALL, T. H. y TOM BOTTOMORE (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- MARX, KARL (1992). “Sobre la cuestión judía”. *Argumentos* núm. 28/29.

- MARX, KARL (1993). *Manuscritos*. Madrid: Altaza.
- MONDRAGÓN, HÉCTOR (2005). “Disuasión y corrosión. La política del gobierno de Álvaro Uribe Vélez para los pueblos indígenas”. *Etnias y Política*, núm. 1.
- NACIONES UNIDAS (2004). *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación*, Sr. Jean Ziegler, Doc A/59/385.
- OBSERVATORIO INDÍGENA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO Y DERECHOS ÉTNICOS (2006). *Desafíos para la diplomacia indígena*. Bogotá: Cecoin, Almáciga, Mugarik Gabe, AECl.
- ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA (2005). “La ONIC frente a la política petrolera del país”. *Etnias y Política*, núm. 2, diciembre. También disponible en www.observatorioetnico.org
- PAPACCHINI, ANGELO (1998). “Los derechos humanos a través de la historia”, en *Revista Colombiana de Psicología*, num. 7. Bogotá: Departamento de Psicología, Universidad Nacional de Colombia.
- PÉREZ DE GUZMÁN, TORCUATO, “La sociedad reflejada”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 69, enero-marzo de 1995. disponible en: www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_069_10.pdf, consultada el 15 de septiembre de 2007.
- SCHMITT, CARL (2001). El concepto de lo “Político”, en *Carl Schmitt, teólogo de la política*, selección de textos de Héctor Orestes Aguilar. México: FCE.
- SEN, AMARTYA (1999). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza.
- SHIVA, VANDANA (2003). *Cosecha robada*. Barcelona: Paidós.
- SOUSA SANTOS, BOAVENTURA DE (1998). *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: ILSA, Universidad Nacional de Colombia.
- TORCUATO PÉREZ DE GUZMÁN (1995). “La sociedad reflejada”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* núm. 69, enero-marzo de 1995. Disponible en: www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_069_10.pdf [consultada el 15 de septiembre de 2006].
- TUSHNET, MARK (2001). “Ensayo sobre los derechos”, en Mauricio García Villegas (ed.). *Sociología jurídica. Teoría y sociología del derecho en Estados Unidos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- VEGA, RENÁN (ed.) (1997). Entrevista de Michel Vakaloulis y Eustache Kouvelakis a Fredric Jameson. Una crítica marxista del posmodernismo, en *Marx y el siglo XXI*. Bogotá: Ediciones Pensamiento Crítico.
- ŽIŽEK, SLAVOJ (2004). *Amor sin piedad*. Hacia una política de la verdad. Madrid: Síntesis.
- ŽIŽEK, SLAVOJ (2004). *Repetir Lenin*. Madrid: Akal.
- ŽIŽEK, SLAVOJ (2006). *Arriesgar lo imposible*. Conversaciones con Glyn Daly. Madrid: Trotta.
- ŽIŽEK, SLAVOJ (2006). *Visión de paralaje*. Buenos Aires: FCE.

CAPÍTULO 4



Conteo y caracterización de los indígenas de Colombia: una mirada a los procesos de censo

■ OBSERVATORIO INDÍGENA DE SEGUIMIENTO
A POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS ÉTNICOS

Edith Bastidas, investigadora de Cecoin.

Introducción

La información con la que se cuente sobre determinada situación o sobre determinada población es fundamental para establecer políticas o tomar decisiones adecuadas que conduzcan a la solución de los problemas o la satisfacción de necesidades. Lo anterior no quiere decir que los datos, en particular los numéricos, sean los únicos elementos de juicio que deban servir de base a las políticas o a las decisiones, más aún en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas.

En Colombia, los gobiernos no han tenido voluntad política para contar con una información adecuada, completa y organizada que refleje la realidad de los pueblos indígenas. Una de las consecuencias es que la información con la que cuentan las entidades del Estado es parcial y está dispersa en varias oficinas, como en la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, el Instituto de Desarrollo Rural, el Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Educación y Salud, la Superintendencia de Salud y, por supuesto, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por mencionar las más pertinentes. Es claro que cada entidad, de acuerdo con su competencia, debe manejar los datos correspondientes. Sin embargo, esta situación también es muestra de que el

DANE, entidad legalmente competente para manejar la información estadística de la población colombiana, no tiene una información suficiente y adecuada para orientar la acción de las otras entidades que tienen relación con la ejecución de políticas públicas frente a los pueblos indígenas.

El DANE ha justificado esta deficiencia en la información en factores como la ubicación geográfica de los indígenas, los altos costos para el desplazamiento, y problemas para establecer la delimitación de las zonas de poblamiento indígena (1998, p. 9). Igualmente, se ha mencionado que desde la época colonial hasta la actualidad, la población ha sido temerosa frente a la aplicación de censos porque considera que serán la base para establecer mayores o nuevos impuestos, y que serían utilizados para efectos de la prestación del servicio militar.

En ese contexto, a continuación pretendemos hacer una aproximación al análisis de los censos que se han hecho en Colombia y han involucrado a población indígena, incluyendo el realizado en el año 2005. Antes de proceder a ese análisis, consideramos oportuno hacer una breve alusión a la importancia de las estadísticas y los datos censales en particular, y al marco jurídico pertinente. Así mismo, haremos algunas ano-

taciones sobre el “ser indígena”, ya que el contenido que se le dé a este término en cada época, es lo que va a marcar en gran medida los alcances y los resultados de los censos, sin desconocer que, como veremos, hay muchos otros factores que han incidido en la fidelidad o no del conteo y la caracterización de la población indígena. Esta parte general servirá como contexto para pasar a observar cómo se han contado y caracterizado los indígenas en la historia y actualmente.

Marco jurídico

No es mucha la legislación sobre censos, específicamente en referencia a la población indígena. Sin embargo, es importante mencionar las siguientes normas:

Normatividad general

Aunque la Constitución Política no tiene una disposición específica sobre indígenas y censos, reconoce como principio la diversidad étnica y cultural que debe guiar la expedición, interpretación y aplicación de normas y otras medidas administrativas del Estado colombiano.

En la legislación general también es importante mencionar el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, el cual establece la obligación para el gobierno de consultar a los pueblos indígenas las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos directamente. Teniendo en cuenta que el censo es una medida administrativa que afecta a los pueblos indígenas, es claro que su implementación, en el caso de estas comunidades, debe hacerse en consulta con éstas, previamente, a través de sus instituciones representativas, mediante procedimientos apropiados, de buena fe, y con la finalidad de llegar a un acuerdo.

La regulación actual de los censos en Colombia se está contenida en la Ley 79 de 1993, la cual asigna al DANE la función de realizar el censo. Por su parte, el Decreto 262 de 2004 reglamenta la Ley. Con motivo del censo de 2005, el gobierno expide el Decreto 1100 del 12 de abril del mismo año, por el que se ordenó la realización del censo, además de dictar otras normas para el mencionado proceso.

El artículo 3 de la Ley 79 impone a las autoridades indígenas, como a otras autoridades, la obligación de prestar “al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, toda la colaboración necesaria, a

nivel departamental, distrital y municipal, para la realización de los censos y encuestas”. Esta obligación se reafirma en el artículo 8 del Decreto 1100 de 2005.

Por su parte, el Decreto 262 de 2004, establece:

Artículo 15. *Dirección de Censos y Demografía*. Son funciones de la Dirección de Censos y Demografía, las siguientes: (...) 3. Realizar censos, encuestas, registros y estudios de descripción demográfica y de población de las comunidades indígenas.

Ley 89 de 1890

Esta ley, que ya tiene más de un siglo, sigue vigente porque no ha sido derogada y porque después del estudio de constitucionalidad que adelantó la Corte Constitucional, la declaró ajustada a la Carta Política de 1991, salvo en algunas disposiciones, que desde el criterio de la Corte no se correspondían con el nuevo orden constitucional del país.

Esta ley establece en su artículo 3 que corresponde al Cabildo de cada parcialidad: “1. Formar y custodiar el censo distribuido por familias, anotando al margen, al fin de cada año, las altas y bajas que hayan sufrido”. Esta norma ha sido desconocida por las diferentes entidades estatales que no reconocen la validez de los censos que elaboran las autoridades indígenas por sí mismas o a través de sus organizaciones. Este desconocimiento ha conducido a que muchas de las autoridades no elaboren los censos. Otra de las razones consiste en que las comunidades no cuentan con los medios ni recursos necesarios para adelantar esta tarea, sobre todo las más alejadas y con menor acceso a la información y a la tecnología.

Las autoridades y organizaciones indígenas cuentan con datos sobre las personas que conforman sus comunidades. Sin embargo, no existe un sistema nacional de información que dé cuenta del número total de indígenas, su etnia, y demás información. Este sistema se ha intentado de manera más organizada en materia de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Al respecto, queda el reto de construir un sistema unificado que sirva como herramienta de los pueblos, sus autoridades y organizaciones para lograr la efectividad de sus derechos ya que, como hemos dicho, el artículo correspondiente de la Ley 89 de 1890 está vigente.

Doctrina

Al igual que la normatividad, consideramos que las recomendaciones internacionales juegan un papel

muy importante a la hora de orientar la acción de los gobiernos hacia los pueblos indígenas. Así por ejemplo, la tercera Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, realizada en Durban, instó a los Estados a que: "recojan, recopilen, analicen, difundan y publiquen datos estadísticos fidedignos a nivel nacional y local, y a que tomen todas las demás medidas necesarias para evaluar periódicamente la situación de los individuos y los grupos que son víctimas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia".

¿Quién es considerado indígena en Colombia?

Cada uno de los pueblos indígenas tiene su autodefinición de lo que es ser indígena, o de las características que los hacen ser gente o comunidades de uno u otro pueblo. En algunas oportunidades las normas han retomado esos elementos, pero generalmente, y a pesar de que en la actualidad existen disposiciones que obligan a consultar a los pueblos interesados antes de tomar decisiones o expedir normas que los afecten, son los gobiernos quienes expiden normas de definición étnica de manera unilateral, influenciados por el contexto histórico, político y económico, entre otros (Bastidas, 2002, p. 1).

Hasta el momento, no hay un instrumento internacional que contenga una definición de lo que es ser indígena. Sin embargo, la noción elaborada por el Relator Especial de las Naciones Unidas, José Martínez Cobo, en su estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas hecho en 1982, ha sido una de las que ha generado más consenso a nivel internacional:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas las que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad, y tienen la determinación de preservar, desarrollar, y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

Para el caso colombiano, a la hora de establecer quién es indígena es necesario tomar en cuenta que la diversidad étnica y cultural es un principio reconocido en la Constitución, y que en el Convenio 169 de

la OIT se destaca el autorreconocimiento como criterio básico para definir la pertenencia a un pueblo indígena, siguiendo las tendencias internacionales en materia de reconocimiento de los derechos indígenas. De igual manera, como fuente subsidiaria debemos retomar los criterios esbozados por la Corte Constitucional sobre el principio de la diversidad y también sobre el concepto de etnicidad (Bastidas, 2002, p. 3).

A pesar de que existen estos elementos, las normas legales colombianas le han entregado esta potestad a los entes administrativos, desconociendo así los instrumentos y las recomendaciones internacionales, que también han sido traídos a colación por la Corte Constitucional en reiteradas sentencias. Por eso la definición de indígena sigue siendo todavía un punto de grandes discusiones entre dichos pueblos y el gobierno, tanto para la realización del censo como para el establecimiento de políticas en general. En los censos de 1993 y 2005 se permitió una pregunta abierta para que las personas se autoidentificaran, algo con lo que no se contó en censos anteriores. No obstante, en el operativo censal se tienen ciertas falencias a fin de que los encuestadores reconozcan este asunto primordial para el ejercicio de los derechos étnicos. Entes administrativos como la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior han venido realizando tales reconocimientos para ciertos procesos y otorgamientos de derechos como los territoriales, y los de educación y salud, esto hace que no coincidan las cifras entre el autorreconocimiento de los individuos como pertenecientes a un pueblo ancestral y las definiciones que intencionadamente dan los técnicos del gobierno para reducir las cifras negras de cobertura en el ejercicio de derechos y en la prestación de servicios fundamentales.

Los censos anteriores a la Constitución Política de 1991

Durante la Conquista y Colonia

Para este breve recuento histórico que da cuenta de la inclusión de datos sobre indígenas en los censos de Colombia, nos apoyaremos especialmente en diferentes publicaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 1998; Ruiz y Bodnar, 1998). En esos textos y sus fuentes podemos encontrar datos históricos bastante detallados, pero en este documento retomaremos aquellos aspectos que, a

nuestro juicio, son relevantes para el análisis de cómo se han llevado a cabo los procesos censales frente a los pueblos indígenas, históricamente y en la actualidad; para profundizar en fechas y otros detalles remitimos a los documentos citados.

Según señalan los documentos del DANE, existen evidencias de que antes de la llegada de los españoles los indígenas tenían sus propios recuentos¹. De igual manera, en la época de la Conquista y Colonia, los españoles censaron a los indígenas con el fin de apropiarse de su riqueza y de su mano de obra.

En vista de que los problemas en las colonias se hacían más graves, fue necesario el empleo del instrumento estadístico para medir las tendencias de los fenómenos sociales y económicos, "incluso algunas ciudades rendían informes sobre número de habitantes, contados por familias, número de pueblos indios, granjas y hatos, composición de cabildos, ...debían confeccionarse listas de las tribus indígenas y demás gentes con nombre propio, especificando el tributo que les correspondía" (Vidales, 1978, p. 9).

En este orden de ideas, a mediados del siglo XVI, los indígenas empiezan a ser contados en los famosos censos tributarios, que contenían un registro de personas, de bienes, de capacidad de trabajo y de servicio los cuales se llevaban a cabo con el fin de garantizar la tributación (DANE, 2006, p. 9). Esto evidencia que en la época colonial, el conteo de la población indígena no era una medida protectora, sino un mecanismo para garantizar el buen funcionamiento del régimen económico de esa época.

En el último tercio del siglo XVI y parte del siglo XVII, los visitantes de la Corona española recolectaban información con fines administrativos, y de control económico, a través de censos de la población tributaria, y la no tributaria (DANE, 2006, p. 25). "Para 1593, los censos no solo daban cuenta de la cantidad de indígenas, sino también de los bienes que poseían y de su capacidad de trabajo o de servicio" (p. 25).

En un documento del DANE, citando a Tovar (1970, pp. 8-9) se señala que:

Para 1603 estaban incluidas en los censos, preguntas sobre los lugares sagrados, los tributos dados a los dioses y diablos,

el número de mujeres de los caciques y el parentesco entre ellas. Así mismo, era posible estimar el número de sus mujeres e hijos, el de la población mayor y el de los indígenas que habían huido de los repartimientos (DANE, 1998, p. 13).

En 1770 se llevó a cabo, en lo que hoy es Colombia, Venezuela y Ecuador, el I Censo de población y vivienda, en el cual se contó a la población en el lugar de residencia habitual, evitando que fueran censados más de una vez. Este censo arrojó un dato de población de 806.209 habitantes (DANE, 2006, p. 25). De acuerdo con el DANE:

El II Censo de Población, realizado entre 1777 y 1778, con un año de duración, se considera por muchos el más completo del siglo XVIII: sus resultados distribuyeron la población así: población total de 828.775 habitantes, estando el 80% de la población general conformada por blancos y mestizos, el 15% por indígenas y el 5% restante negros" (DANE, 2006, p. 26).

Como primer dato de población indígena, encontramos la cifra de 124.316 en 1777, la cual resulta de un estimativo de acuerdo con el porcentaje aportado por Trejos y Vidales (1975, p. 119), citados en el documento del DANE (1998, p. 15).

Censos después de la Independencia

En este periodo se realizaron seis censos de población, tres de los cuales identificaron a la población indígena y dos a la negra. La razón para que los primeros censos que se desarrollaron en esa época hicieran mayor énfasis en la visualización de las poblaciones étnicas era la necesidad de información por motivos económicos sobre los esclavos y cimarrones (DANE, 2006, p. 27).

Los censos que identificaron a la población indígena se hicieron en 1827, 1835 y 1843.

El Primer Censo Republicano de Población y vivienda se realizó en 1825. Desde esa época los indígenas y negros empiezan a ser preocupación de las estadísticas oficiales, razón por la que la Ley Orgánica de los Departamentos ordenó contar a la población, separando hombres, mujeres y esclavos (DANE, 1998, p. 16). En 1826 se elabora una lista de las denominadas tribus de indígenas independientes y no civilizados, con lo que se logra conocer los nombres del 70% del total de la población indígena de la época, y cuya población corresponde a 203.835 (p. 16). Esta población no se contaba en el censo general sino que su relación se hacía aparte y luego se agregaba al censo general (p. 17).

¹ Para fundamentar esta afirmación, los autores se apoyan principalmente en Vidales, quien señala la importancia de contar, aunque se haga verbalmente, para efectos de la división del trabajo (1978, p. 18).

CENSOS DE POBLACIÓN EN EL SIGLO XIX

TABLA 1

Periodo	Año	Total	Indígenas	%	Afrocolombianos	%
Gran Colombia	1825	1.223.598				
	1827	2.379.888	203.835	8,6	103.832	4,4
Nueva Granada	1835	1.686.038	111.130	6,6		
	1843	1.955.264	184.230	9,4	26.777	1,4
	1851	2.243.730				
EE.UU de Colombia	1864	2.694.487				
	1861	2.890.637				

Fuente: Uribe, Margarita, op, cit.

El II Censo Nacional se realizó en 1835, y se contó un total de 1.686.038 habitantes de los cuales 111.130 eran población indígena, dato que recogía solamente la población de Cartagena, Casanare, Pasto y Socorro (DANE, 1998, p. 17). Llama la atención que en este censo, así como en otros anteriores, se recoge el dato sobre la “pasividad o ferocidad” de los indígenas contados, calificando a los diferentes pueblos como sanguinarios, belicosos o feroces. Esta formulación se introduce incluso como exigencia en el artículo 23 de la Ley de 1842, sobre reforma periódica del censo de población.

El III Censo Nacional realizado en 1843, contó un total de 1.955.264 personas, de las cuales 184.230 eran indígenas (DANE, 1998, p. 18), cifra que se mantuvo hasta 1846 con la aclaración de que “gran parte de la población ‘salvaje’ y errante, no estaba empadronada” (p. 18). Con las fallas que se siguen presentando actualmente en la elaboración de los censos, todavía no hay un método específico para recolectar la información sobre población nómada, seminómada o en aislamiento voluntario.

Los censos IV, V y VI, de 1851, 1864 y 1871, respectivamente, no arrojaron datos de la población indígena, solamente de una parte de la población general, porque habida cuenta de la situación que se presentaba en el momento, particularmente la guerra civil, el censo se retrasó y se hizo de manera parcial.

Según lo señala el DANE, “Para 1892 se realizó el censo de comunidades indígenas que no cubrió todo el territorio nacional y que registró 160.000 personas aproximadamente” (DANE, 2006, p. 28).

Censos en el siglo XX

No todos los censos que se realizaron durante el siglo XX contaron la población indígena, ni todos los censos

que contaron la población indígena, recogieron la totalidad de la misma.

El XI censo, que además hizo una zonificación estadística, aprovechó la presencia de las misiones religiosas para el conteo de la población en las zonas selváticas, la cual ascendía a 105.000, que sin embargo no es el total de dicha zona (DANE, 1998, p. 21).

En 1951 se realizó el XII censo, cuyos resultados solo se conocieron hasta 1954, debido a la situación de violencia que atravesaba el país, motivada por el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. En este censo se contabilizó una población indígena que ascendía a 188.354 personas, cifra que no refleja el total por cuanto no se visitaron todas las comunidades ni se tuvo una metodología adecuada, lo que hizo que muchos indígenas se censaran como población rural mestiza (DANE, 1998, p. 21).

En general, sobre este periodo podemos decir que los censos de 1938, 1951 y 1964 presentaron información sobre la población indígena. Y que solamente los censos de 1973, 1985 y 1993 aplicaron un formulario específico para estas poblaciones (DANE, 1998, p. 22).

A continuación vamos a presentar una mirada un poco más específica sobre los últimos censos que han tomado en cuenta de manera particular a la población indígena, para finalmente llegar al censo del año 2005, tratando de identificar los cambios, las mejoras o no, los alcances, y la participación indígena.

El censo de 1973

Los datos sobre población indígena reportados en 1973, no fueron recogidos en un solo momento, ni con un mismo formulario. Estos datos se obtuvieron en diferentes pasos, sin suficiente articulación. En seguida

presentamos nuestro punto de vista con base en la información que al respecto nos suministra el DANE.

Empecemos mencionando las que a nuestro juicio son virtudes de este censo. Un primer aspecto consiste en que este proceso censal es uno de los primeros intentos específicos por obtener datos sobre población indígena. Un segundo aspecto consiste en que aunque no se observa un entendimiento claro del alcance de la diversidad cultural, en el Censo de Tierras que se hizo en el departamento del Cauca participaron encuestadores bilingües, además que se dio un importante cubrimiento de los resguardos de este departamento. Un tercer aspecto positivo es el intento, aunque sin participación indígena, de diseñar un formulario específico para encuestar a la población indígena.

Sin embargo, estos aspectos positivos no pueden ocultar las visibles fallas que estuvieron presentes en el proceso de censo de 1973, algunas de las cuales todavía no han sido superadas.

En primer lugar, a pesar de que el diseño del formulario 2 se hizo para aplicarlo a la población indígena, finalmente no se tomó en cuenta la categoría de resguardos o territorios indígenas sino el concepto de zonas fronterizas, lo cual nos indica que no se contó a toda esta población. Además, si bien en las zonas fronterizas de Colombia, por la región amazónica y orinoquense, la población es mayoritariamente indígena, no toda lo es, de tal forma que, si la base fue el concepto de frontera, queda en duda si el objetivo de este formulario fue la población indígena.

Con respecto al formulario, hay que mencionar que tuvo problemas para el diligenciamiento, sobre todo en el capítulo relacionado con los aspectos económicos (DANE, 1998, p. 31), porque muchas de esas preguntas no eran pertinentes para la situación socioeconómica y cultural de los pueblos indígenas.

En segundo lugar, los datos no se obtuvieron en una sola etapa, lo que sin duda no sería, per se, un problema. Lo realmente problemático es que se juntaron diferentes datos, obtenidos por diversas instituciones, con diferentes fines y metodologías, incluso cálculos empíricos aproximados. Así, según señala el DANE, para llegar a los datos de 1973, en 1971 se hizo un levantamiento del censo indígena en el Cauca, que para el Incora (financiador del proceso) tenía el objetivo de salir al paso a los procesos de recuperación de tierras y a las demandas de legalización; mientras que

para el DANE (quien realizó el censo), era la oportunidad para probar el formulario censal específico para población indígena. Otro proceso fue la realización del Censo Nacional Indígena en 1973, el cual solamente abarcó los entonces denominados territorios nacionales o áreas de frontera, cuyo resultado según los datos oficiales fue de 383.629 indígenas (DANE, 1998, p. 23); sin embargo, para el mismo proceso, Vidales (citado por DANE, 1998, p. 31), calcula una población aproximada de 600.000, indicando que según eso, la población no censada en esos territorios nacionales correspondería a 230.000 personas, llegando a un número de 830.000. Encontramos una fuente adicional en el Vicariato Apostólico, el cual hizo un cálculo de la población a la que no se tuvo acceso, llegando a un número de 6.750 indígenas.

Un factor que demuestra el abandono del Estado hacia los temas indígenas, empezando por el poco interés en la recolección de información para la construcción de políticas, es la escasez de presupuesto para este fin, pues como indica el DANE (1998), el censo de los territorios nacionales que utilizó el concepto de frontera se tuvo que suspender por agotamiento de los recursos financieros, ya que fue financiado con excedentes de los recursos presupuestados para el censo nacional (DANE, 1998, p. 31). Esta situación nos muestra no solamente el abandono, sino un claro panorama de discriminación de los pueblos indígenas por parte del Estado, pues no existe una razón válida para que el gobierno defina que un sector de la población puede ser de segunda categoría, y que sus asuntos se atiendan con las sobras del presupuesto de los ciudadanos de primera categoría.

En tercer lugar, frente al censo de 1973 encontramos el problema relacionado con lo que podemos llamar el manejo pos censal, es decir, el procesamiento y demás utilidad que se le da a la información recolectada en el operativo censal. Según nos informa el DANE (1998), en el año 1983 la información todavía no se había consolidado, debido en particular a su dispersión en diferentes procesos de recolección (p. 31).

Como cuarto punto anotamos lo que resulta evidente al leer los otros problemas mencionados, y es que, salvo una pequeña excepción, no hubo participación indígena en los diferentes procesos como son el diseño del formulario, el operativo censal, y mucho menos en el manejo de la información pos censal. Para algunas etapas del proceso se invitó, además de

las misiones religiosas, a las instituciones que, en ese entonces, estaban encargadas de la política del Estado hacia los indígenas como el Departamento de Protección Indígena, el Incora, el Ministerio de Salud y otras. Si bien el punto de vista y las recomendaciones de estas instituciones son importantes, su presencia no suple la indispensable consulta a los indígenas y su participación directa.

El censo de 1985

Para referirnos a este censo tomamos como base el documento DANE que recoge las memorias sobre población indígena del censo de 1993. El censo de 1985 es el XV de población y el IV de vivienda. Como anotamos, la definición de indígena es una cuestión que sin duda atraviesa todo el proceso de cuantificación de su población, pues aparece la duda de ¿a quiénes se va a aplicar el correspondiente formulario? ¿Quién es indígena? Según relata el DANE (1998), el censo de 1985 no fue ajeno a estas preguntas y optó por considerar indígenas solamente a quienes residían en las áreas de resguardo (p. 32). Como es obvio, quedaría por fuera de este censo gran parte de la población indígena que no estaba en áreas de resguardo, no solamente por la movilidad ya sea voluntaria o forzada, sino incluso aquellos que se encontraban en territorios tradicionales que no habían sido reconocidos como resguardo, o que estaban en otras categorías como las reservas. Del censo del año 1985 resulta una cifra de 237.759 indígenas (p. 23), que es una señal clarísima de la deficiencia que tuvo ese proceso censal. El formulario censal de 1985 tuvo preguntas comunes con el de 1973, relacionadas con el parentesco de las personas con respecto al jefe del hogar y el estado civil, las cuales se excluyen del formulario del año 1993 por considerarlas ajenas a la organización social de las comunidades indígenas (p. 32).

Respecto al censo de 1973 y al de 1985, el DANE identifica los siguientes problemas comunes que se presentaron: 1) carencia, o incluso inexistencia, de cartografía actualizada; 2) ausencia de límites físicos identificables, tanto de los asentamientos indígenas como de las comunidades civiles, y 3) falta de delimitación previa de la zona en donde se aplicaría el formulario especial para las comunidades indígenas (DANE, 1998, p. 29). Frente a este punto es importante señalar que si bien existen limitaciones reales que no solamente se presentan para el caso indígena sino para todo el sector rural del país, también es cier-

to que aspectos como la delimitación de las zonas se pueden obtener concertando los operativos censales con los propios pueblos interesados y con sus organizaciones. Al respecto, miraremos cómo evoluciona la participación indígena en los operativos de los años 1993 y 2005.

El censo de 1993

Como hemos mencionado, el censo de 1973 empieza a revelar la necesidad de hacer un conteo específico de población indígena. Este censo marca un hito importante en el conteo y la caracterización de la población indígena, a pesar de que sus resultados finales no fueron los más precisos ni los más satisfactorios.

Ubicamos la importancia del censo de 1993, en que fue realizado en unas circunstancias históricas, políticas y jurídicas bastante diferentes a aquellas en las que se realizaron los anteriores censos, pues a raíz del proceso creciente de movilización y organización indígena por el reconocimiento de sus derechos, Colombia, en la Constitución Política de 1991, se reconoció como multiétnica y pluricultural, y estableció la obligación de proteger esa diversidad. En el mismo año, mediante la Ley 21 se aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Así las cosas, el reconocimiento jurídico y la fortaleza política de las comunidades y organizaciones indígenas evidencian la existencia de pueblos diferentes con unos derechos específicos. Estos elementos generaron un clima que hizo visible la necesidad de un conteo y caracterización particular para la población indígena, con la participación de los pueblos interesados.

Los objetivos del censo de 1993, respecto a los pueblos indígenas, fueron: contar a la población perteneciente a los grupos étnicos; establecer su ubicación geográfica y obtener información sobre sus condiciones demográficas y de vida (DANE, 1999, p. 9). El censo de 1993 contó con una información preliminar aportada por diferentes entidades y por las organizaciones, de donde se tenía que la población indígena, a abril de 1993, era de 574.482 personas (p. 17). Sin embargo, los resultados del censo arrojaron una población de 532.233 indígenas. Al respecto es necesario destacar que, por el diseño de la pregunta en el formulario, 71.923 personas se identificaron como pertenecientes a alguna etnia pero no se logró identificar a cuál, pudiendo pertenecer a algún pueblo indígena o ser población negra (p. 36).

Según informa el DANE (1998, pp. 35-36), el censo de 1993 arranca con una etapa de preparación conformada por actividades de recolección de información pertinente, y reuniones con las organizaciones indígenas, proceso que se extendió desde finales de 1991 hasta el año 1993. En este proceso el DANE decidió aplicar un formulario específico (F2) en las áreas predominantemente indígenas (p. 36), de igual forma en los demás formularios se introdujo el criterio de autorreconocimiento para captar la diversidad étnica del país (p. 37). Posteriormente, el DANE denominó formulario F4 al que se aplicó en el censo binacional wayúu.² realizado entre julio y agosto de 1992.

En esta etapa de preparación el DANE definió las áreas de aplicación del formulario F2, los mecanismos, el apoyo indígena, y la metodología (DANE, 1998, p. 37).

El DANE valora la participación indígena en este proceso porque aportó para: “definir las diversas implicaciones del uso de conceptos, tales como: comunidad, familia y pertenencia étnica”; “identificar algunas características de la población y de las viviendas”; “identificar el contenido del F2; organizar el operativo de recolección de la información; definir los perfiles para los diferentes cargos”, y “establecer los niveles de desagregación de la información” (DANE, 1998, p. 38). Estos resultados se obtuvieron después de varias reuniones realizadas con las organizaciones.³

Antes de la aplicación general de formulario F2 se hicieron unas pruebas piloto por macro-región, tanto de contenido como de proceso. Para esto se capacitaban indígenas que a su vez harían la capacitación de otros indígenas que serían los empadronadores. Es importante anotar que en este proceso de capacitación se presentaron dificultades relacionadas con el hecho de que el manual estaba diseñado para empadronadores urbanos (DANE, 1998, p. 83), lo cual hace

ver la necesidad de avanzar mucho más en el diseño de metodologías y procedimientos adecuados para la aplicación del censo a comunidades indígenas.

El costo total del proceso censal, para seis departamentos, ascendió a 435 millones de pesos, siendo el más costoso el departamento del Putumayo (DANE, 1998, p. 83).

Como resultados del censo encontramos que solamente el 1,6% de la población fue contada como indígena, y el 1,5% es identificada como población negra. Según el documento DANE (1999), el censo de 1993 identificó 81 pueblos indígenas, hablantes de aproximadamente 66 idiomas y un sinnúmero de dialectos (p. 9).

Sobre la evaluación de ese proceso censal, el DANE presenta un listado de logros y dificultades (DANE, 1998, pp. 87-88). Con base en esos y otros puntos analizados, consideramos importante referirnos a los siguientes aspectos:

Factores positivos

Se realizaron reuniones con las organizaciones indígenas, especialmente con la ONIC, donde hubo la posibilidad de capacitación y participación para los indígenas. Se contrató a empadronadores los cuales debían contar con los siguientes requisitos: “ser indígena, pertenecer a una comunidad, bilingüe si fuese necesario, y contar con algún grado de escolaridad que le permitiera leer y escribir en castellano” (DANE, 1998, p. 47).

Problemas que se observan

El DANE (1998, pp. 45 y 46) menciona una serie de problemas para la aplicación del censo que fueron identificados en reuniones interinstitucionales, entre ellos tenemos: sobre pertenencia étnica se tomó el concepto de etnia y grupo indígena (p. 45), a pesar de que anteriormente se había utilizado la expresión “grupo indígena”, y se pudo constatar que era un término confuso. Frente a este punto consideramos que la utilización de la expresión “pueblo indígena” es mucho más acertada y de mejor comprensión para ellos. Sin embargo, como es sabido, los gobiernos generalmente se han opuesto a esta denominación por su connotación política, ya que implica, entre otros, el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y la soberanía sobre los recursos naturales.

² El censo binacional wayúu se realizó en el marco de un Convenio suscrito entre Colombia y Venezuela para contar a los indígenas habitantes en la frontera colombo-venezolana. Para este censo se definieron tres formularios: para hogares, lugares especiales de alojamiento y para la comunidad. Entre otros resultados, este censo evidenció que la población wayúu, en las cifras del Estado colombiano, estaba subregistrada en un 58%. Sobre este punto hay mayor información en: Ruiz y Bodnar (1998, pp. 33-35).

³ Para mayor información sobre este punto específico se puede mirar la matriz elaborada por el DANE con base en las reuniones de esta entidad con la ONIC (1998, pp. 39-42).

Igualmente, el DANE identificó otros problemas como dificultad para el conteo de las comunidades ubicadas en zonas de frontera; cartografía deficiente para el área rural en general, y sobre resguardos indígenas en particular; los colonos que se contarían como indígenas en la pregunta de autorreconocimiento; la dificultad de las instituciones para diseñar formularios adecuados para cada zona. Aparte de esos que identifica el DANE, encontramos los siguientes:

En primer lugar, un factor externo a las atribuciones del DANE, consistente en la situación de conflicto armado interno, que debiendo ser excepcional, en Colombia se ha convertido en regla general lo que, sin que sea aceptable, es una situación previsible. Sin embargo, no por esto deja de ser una dificultad para el operativo censal en todas las zonas rurales, y en particular en los territorios indígenas.

En segundo lugar encontramos dificultades operativas. Una de ellas es que las pruebas piloto se hicieron teniendo en cuenta criterios como facilidad de acceso, costo de transporte, condiciones de alojamiento y contacto previo (DANE, 1998, p. 44), lo que hace que los sitios escogidos no sean los más representativos de la situación indígena, porque gran parte de comunidades se encuentra en sitios de difícil acceso, que generan altos costos de transporte.

Otro punto operativo consiste en que la capacitación para el operativo censal se hizo siguiendo un modelo que contenía explicaciones orientadas a encuestadores para el casco urbano y población no indígena (DANE, 1998, p. 85), lo cual obviamente ocasionó confusiones. Este punto refleja la necesidad de contar con una metodología específica de capacitación para el sector rural y de manera concreta para la población indígena.

En tercer lugar, está el contenido del formulario. Aunque se incluyó una pregunta que tomaba en cuenta el criterio de autorreconocimiento, la situación de desconocimiento y discriminación que han vivido históricamente los indígenas hizo difícil que todos ellos se identificaran como tales, sin haber un previo proceso de acompañamiento organizativo y de capacitación. Esta pregunta de autorreconocimiento no fue hecha en todo el país, ni siquiera a la población residente en zonas mayoritariamente indígenas. Así mismo, la pregunta para captar tanto a indígenas como a negros, era la misma. De tal manera que en los formularios en los que los encuestadores no tuvie-

ron respuesta sobre a cuál etnia pertenecía el encuestado que dijo pertenecer a alguna, en la etapa posterior al censo se presentaron problemas para saber si la persona era negra o indígena (p. 88), o posiblemente perteneciente a otra etnia diferente.

En cuarto lugar, frente al censo del año 1993 encontramos problemas de fondo en relación con los pueblos indígenas. Éstos se basan en que en este proceso censal todavía no se observa un entendimiento claro de la multiculturalidad, por tanto, no se diseñan herramientas adecuadas que permitan captar la diversidad en toda su expresión. Por otro lado, los espacios de participación y consulta con los indígenas fueron muy débiles.

De igual forma, según relata el DANE (1999), en el año 1993 el fundamento para contar a los indígenas y negros no fue su carácter de diferentes o de pueblos, sino de minorías, terminología ampliamente cuestionada porque encierra el carácter de desconocimiento de la existencia de pueblos con historias diferentes, reduciendo la situación a una fórmula simplemente numérica. Incluso, respecto a este término el documento DANE (1999) indica que se ha visto con el significado peyorativo de "ser menos" respecto a los que "son más".

Otra debilidad de este censo, tomando como referencia a Ruiz y Bodnar (1998, p. 30), consiste en que la medición de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se mantuvo igual a la de la población no indígena. Al respecto hay que decir que Colombia está en mora de construir, con la participación de los pueblos interesados, unos indicadores que reflejen la situación de bienestar o no de los pueblos indígenas.

En el documento del DANE que recoge las memorias del censo de 1993 en materia indígena se hacen unas recomendaciones para futuros procesos censales que se vayan a aplicar a estos pueblos, sin embargo, como veremos más adelante, después de más de diez años de realizado el censo, los hechos demuestran que esas recomendaciones aún no se han implementado. Nos referimos particularmente a los siguientes puntos:

...Consultar y discutir ampliamente, con los grupos étnicos, los criterios para definir dichas poblaciones y los conceptos que involucran su caracterización.

(...)

Trabajar en la construcción de indicadores que permitan estudiar la calidad de vida de la población étnica, sin exclusiones, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo.

Generar una metodología diferenciada que permita establecer criterios para ajustar y proyectar la población étnica del país (DANE, 1998, p. 88).

Además de las dificultades mencionadas para cada uno de los censos, podemos mencionar estas dos fallencias generales, observando dichos censos en su conjunto:

1. Diferencias ilógicas en los datos sobre población indígena. En los documentos que nos han servido de base, así como en los que han servido de referencia a aquellos, hay datos sobre población indígena que difieren, o que no mantienen una secuencia lógica de incremento o descenso de la población. Esto, según explican Ruiz y Bodnar (1998, p. 20), puede deberse, entre otras razones, a las diferentes concepciones del ser indígena que se hayan adoptado para cada proceso censal. Consideramos que esto se debe a muchos otros factores, como por ejemplo la no convocatoria a las autoridades y organizaciones indígenas para que participen en el diseño de los procesos censales; la falta de metodologías y formularios adecuados; el no cubrimiento de la totalidad de territorios indígenas; la situación de conflicto armado interno; la falta de capacitación a los empadronadores, por mencionar algunos.

No obstante esta dificultad, los datos hacen evidente la notoria disminución de la población indígena en Colombia, pues a finales del siglo XIX del total de colombianos el 25% de ellos eran indígenas (Friedemann y Arocha, 1985, citados en DANE, 2006), y a finales del siglo XX apenas representaban el 1,6% de la población (DANE, 1999).

2. Conteo y caracterización de indígenas por factores económicos. Hemos visto cómo, históricamente, el conteo y la caracterización de la población indígena no ha tenido como objetivo la definición de políticas públicas adecuadas para dicha población. Las razones que motivaron su registro se han centrado en las necesidades de mantener un modelo económico en el que los indígenas y sus territorios han sido vistos como recursos económicos. Lo mismo ha sucedido con los afrodescendientes, quienes no se contaban mientras no hubiera necesidad económica.

Censo 2005

Notas generales

La población colombiana, y en particular la población indígena desde el año 2003, en que debió realizarse el censo general de población y vivienda, estaba a la expectativa de la realización del mismo con la espe-

CENSOS DE POBLACIÓN SIGLOS XX Y XXI

Año	Total	Indígenas	%	Afrocolombianos	%	ROM	%
1905	4.355.477						
1912	5.072.604	344.198	6,8	322.499	6,4		
1918	5.855.077	158.428	2,7				
1928	7.851.110						
1938	8.701.816	100.422	1,2				
1951	11.548.172	157.791	1,4				
1964	17.484.508	119.180	0,7				
1973	20.666.920	383.629	1,9				
1985	30.062.200	237.759	0,8				
1983	33.109.840	532.233	1,6	502.343	1,5		
2005	41.468.384	1.378.884	3,4*	4.261.996	10,5*	4.832	0.01*

Fuente: Uribe, Margarita, op, cit.

*Porcentajes calculados sobre la población que dio información de la pertenencia étnica.

ranza de que se corrigieran los fallos en que incurrió el del año 1993. Frente a la población indígena, como lo mencionamos, existe la obligación legal para el gobierno de consultar previamente a la realización de las medidas administrativas, sin embargo, como lo veremos a continuación, ese proceso de consulta empieza con el censo sobre la marcha, lo cual permite corregir algunas fallas mínimas del diseño del proceso, pero deja vigentes muchas otras que ya se habían visualizado en anteriores procesos.

Teniendo en cuenta la normatividad vigente, las comunidades, autoridades y organizaciones indígenas esperaban que para la realización del censo se les consultara. Sin embargo, sin que se diera ese proceso, el DANE empezó a realizarlo en algunas regiones con población indígena, lo cual generó incertidumbre en las comunidades, algunas de las cuales, a pesar de saber que la encuesta no respondía a la realidad indígena, definieron participar porque según ellos decían, diferentes funcionarios les manifestaron que si no participaban podían perder los derechos, y en particular los recursos en el sistema general de participaciones. En varios lugares ya habían tenido lugar los llamados talleres de sensibilización, previos a la aplicación de la encuesta a la respectiva población.

Por su parte, las organizaciones del orden nacional, que conocían más de cerca los problemas y las confusiones que estaba generando en las regiones, y la inminente aplicación de la ficha censal, insistían al DANE en la necesidad de adelantar un proceso de encuentro con dichas organizaciones con el fin de estudiar el tema y hacer propuestas para lograr unos resultados más acertados en el proceso censal.

En este contexto, y con el censo en marcha, se da la reunión de los días 28 y 29 de septiembre de 2005, la cual contó con una numerosa asistencia tanto de las organizaciones del orden nacional como de las regionales, e incluso de las autoridades y los Cabildos indígenas.

En esta reunión, el DANE presentó el modelo de encuesta que se aplicaría a la población, incluidos los indígenas. Llama la atención que a pesar de que, según los procesos descritos anteriormente, el DANE cuenta con un acumulado institucional sobre realización de censos con comunidades indígenas, no toma los anteriores acuerdos, logros, dificultades y recomendaciones como punto de partida, sino que pareciera empezar nuevamente de cero.

Los indígenas hicieron sus réplicas, en particular frente a lo poco adecuadas que eran las preguntas que se formulaban en la encuesta, y en general frente a que el DANE no había tomado en cuenta la experiencia acumulada al respecto. Después de las discusiones, se firmó un acta de acuerdo entre las organizaciones y el DANE, que se constituye en el punto de partida para iniciar un proceso de reuniones y tareas para mejorar la tarea censal.

El acuerdo,⁴ en sus considerandos, toma como base la normatividad a la que está obligada Colombia en materia de concertación y consulta con los pueblos indígenas, así como la autonomía, los derechos territoriales, y la normatividad sobre la realización del censo. De igual forma, alude a la importancia del censo y del papel de las organizaciones indígenas en ese proceso.

La parte sustancial de este acuerdo se da frente a tres bloques: sobre la temática; sobre la ejecución del censo; sobre los estudios después de realizado el censo.

En cuanto a la parte temática

- En primer lugar, se acuerda precisar la pregunta relacionada con la ubicación territorial, con el fin de establecer cuántos indígenas habitan en un territorio indígena, ya sea parcialidad, asentamiento, comunidad, resguardo o ranchería.
- En segundo lugar, precisar si en el caso de migración ésta se da por pertenecer a un pueblo indígena nómada.

Sobre la ejecución del censo

Esta es la parte más extensa del acuerdo, porque señala de manera más o menos detallada los puntos en los que habría que hacer énfasis para que el operativo censal tenga éxito, debido a las características tan particulares de las comunidades y los territorios indígenas. Los puntos que destacamos de este segundo bloque de acuerdos son:

- La revisión del cronograma que había sido definido previamente por el DANE.
- Participación de las comunidades a través de sus autoridades en la definición del personal

⁴ Acuerdo entre las organizaciones indígenas y el DANE para la realización del Censo Nacional 2005 en los territorios y pueblos indígenas. Bogotá, 28 y 29 de septiembre de 2005. Se puede consultar en los archivos de las organizaciones indígenas de carácter nacional o de la Dirección de Censos del DANE.

ORGANIZACIÓN DEL CENSO 2005 PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

ESQUEMA 1



para el operativo censal que debía aplicarse a la población y los territorios indígenas. Este personal lo componen en particular los supervisores⁵ y encuestadores.⁶

- Los indígenas manifiestan su disposición a colaborar con el buen desarrollo del operativo censal.
- Creación de la llamada Junta Indígena Nacional apoyada por las Juntas Indígenas Territoriales, emulando un poco a la estructura que el DANE había previsto para la población no indígena como son las juntas cívicas. Además, otro de los puntos de acuerdo fue garantizar la participación de los indígenas en las Juntas Cívicas Municipales. Este mecanismo ayudaría a operativizar el compromiso y garantizar la participación indígena. Se definió un perfil para quienes iban a hacer parte de las Juntas Indígenas Territoriales, con el fin de que efectivamente fueran representativas de estos pueblos. De igual forma se precisaron sus funciones.

De los acuerdos sobre los estudios poscensales, destacamos los siguientes:

- Que el DANE, tomando como base los marcos estadísticos producidos por el censo, apoyaría estudios específicos para profundizar sobre algunos temas como salud, educación y vivienda. Se hace énfasis sobre todo en el tema educación.
- El DANE facilitará la información solicitada por las organizaciones y por la Junta Indígena Municipal, con el compromiso de respetar la reserva estadística.
- Generar programas especializados para que los indígenas aprendan a manejar los datos censales.

Con base en este acuerdo, el director del DANE expide la Resolución 692 del 7 de octubre de 2005,⁷ "por la cual se adoptan disposiciones sobre la participación de las organizaciones indígenas en el Censo General 2005". El articulado de esta resolución se refiere a los compromisos adquiridos con las organizaciones, pero en particular a la conformación de la Junta Indígena Nacional y las Juntas Indígenas Territoriales, estable-

⁵ El supervisor del Censo se encarga, en términos generales, de garantizar la calidad y la cobertura del censo. Guía, p. 8.

⁶ El encuestador será la persona encargada de recolectar la información y consignarla en el respectivo formulario. Será el responsable directo de que todas las personas sean contadas independientemente de cualquier diferencia y circunstancia. Guía, p. 8.

⁷ DANE, Resolución 692 de 2005 (octubre 7), por la cual se adoptan disposiciones sobre la participación de las organizaciones indígenas en el Censo General 2005.

ciendo que su funcionamiento es hasta el 22 de mayo de 2006. En el artículo 3 de la Resolución queda claro que las juntas no son decisorias, pues se establece su función consultiva. De todas formas, esta resolución es una innovación sobre la institucionalización de la participación indígena en el proceso de censo.

En desarrollo del acuerdo y la resolución, efectivamente se conformó la Junta Indígena Nacional con delegados de la ONIC, AICO y OPIAC.

A finales del año 2005, en el marco de los acuerdos, se elaboró una guía en la que se explican algunos temas que se deben tener en cuenta en el proceso de censo, en el caso de población y territorios indígenas. Esta guía es una buena orientación y señala las tareas de manera específica. A la fecha no se cuenta con una evaluación sobre la efectividad o no que haya tenido esta guía.

De la guía destacamos la claridad hecha frente a que las autoridades indígenas no están subordinadas a otras autoridades en el proceso del censo, sino que más bien su acción debe ser coordinada (Junta Indígena, 2005, p. 9).

En desarrollo de los acuerdos, con posterioridad al operativo censal se llevó a cabo un diplomado ofrecido por el DANE a la población indígena, con el fin de analizar la información que arrojó el operativo censal y, así mismo, tener unas pautas para el manejo de los datos y los estudios poscensales.

Según el punto de vista del DANE, este censo se caracterizó por ser participativo. Como hemos señalado, esta participación se logró gracias a la insistencia de las propias organizaciones y comunidades; y también a que el DANE tomó en cuenta que la participación indígena, más que una obligación, iba a ser de gran utilidad porque los indígenas conocen de primera mano los procesos, los territorios, las rutas, la población, etc.

A la fecha de culminación de este documento, dos años después del operativo censal, el DANE todavía no había terminado de procesar la totalidad de los datos en materia indígena. Sin embargo, en octubre de 2006, el DANE presentó un primer documento titulado "Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica", con unos datos básicos sobre la población indígena.

Consideraciones sobre el censo 2005

Vista la presentación de los resultados del censo, los líderes de las diferentes etnias manifestaron inconfor-

midades con la forma en que se realizó el proceso (Actualidad Étnica, 2006). Los gitanos dicen que varios se quedaron sin contar porque los encuestadores, salvo para la capital del país, no eran gitanos y no preguntaron por su identidad a las familias gitanas. Con base en sus censos, esperaban contar con una población de entre 5.000 y 8.000 personas, y según el censo 2005 DANE, 2006, p. 34), solamente se reportó un número de 4.832. Los negros, por su parte, consideran que no concuerdan con el dato de que son el 10,5%, ya que según otros estudios esta población podría ascender al 26% del total nacional. Los indígenas, aunque consideran que la cifra que estaba vigente se rectificó, no dejan de mencionar que se presentaron problemas para la concertación y la aplicación del operativo censal.

Las comunidades indígenas del Tolima (Actualidad, 2006) identificaron, entre otros, los siguientes problemas en el proceso censal del año 2005: los encuestadores no llegaron a las casas por la lejanía, gran parte del Tolima es calificado como zona roja, los aparatos utilizados no tenían señal. De igual forma señalaron que la gente no quiso decir que era indígena, a veces por el temor de ser excluidos de los programas del gobierno como Familias en acción. Otros, por falta de información y capacitación, no dieron los datos precisos.

Una publicación auspiciada por el DANE, denominada "Cuentos de los que nos contaron", reseña que en el Guaviare un encuestador bautizó a los indígenas, porque según él, ellos no tenían nombre propio y se llamaban a señas (DANE, 2005, p. 48). Esta situación, aparte del hecho anecdótico, nos muestra que el entendimiento intercultural todavía está muy lejano en la acción del Estado y sus agentes.

Tomando en cuenta lo anterior, y a partir de los cuentos de los indígenas que fueron contados y de los que no lo fueron, consideramos importante hacer las siguientes observaciones:

Primera. El censo del año 2005 avanza en la participación de los pueblos indígenas, ya que se cuenta con la firma de un acuerdo; la posterior expedición de una resolución con base en el acuerdo; reuniones periódicas para operativizar el acuerdo; contratación de empadronadores indígenas seleccionados por las comunidades; posterior proceso de capacitación para el manejo poscensal. No obstante, esta institucionalización de la participación indígena en el proceso censal se empieza a implementar cuando el operativo para censar a los indígenas ya estaba en marcha, lo

que indica que la consulta no se dio previamente al inicio del proceso como lo reclama el sentido común, y como lo exige el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991. Esta es una de las razones para que, si bien en alguna medida se corrigieron los datos del censo de 1993, todavía subsistan datos que no coinciden con la realidad de las comunidades indígenas.

Segunda. Detrás de los procesos censales persiste la eterna discusión sobre el ser indígena, que el Estado define de manera muy restrictiva, dejando por fuera del conteo a pueblos enteros, lo cual significa una exterminación demográfica y un registro de población indígena mucho menor a la real.

Tercera. Las instituciones encargadas de la política "indigenista", y para este caso el DANE, tienen una escasísima memoria institucional, lo cual se ve claramente en el hecho de que actualmente la concertación con los pueblos indígenas inicia en puntos que ya han sido superados. Por supuesto que las nuevas realidades ameritan nuevas reflexiones y propuestas, pero las discusiones actuales han sido una vez más sobre la necesidad de la consulta previa a los pueblos y las organizaciones indígenas; contar con un formulario y unas preguntas adecuadas; contar con personal seleccionado por las propias comunidades, hecho que se hizo evidente en todos los procesos censales anteriores.

Cuarta. Se hace necesario avanzar en los procesos de capacitación a las autoridades y organizaciones indígenas, con miras a la participación más provechosa en los procesos censales y en el manejo de la información poscensal, con miras, desde luego, a que sean ellas mismas, como instancias representativas, quienes construyan y manejen un sistema de información sobre las comunidades indígenas. Las organizaciones han propuesto los siguientes temas de interés para los pueblos indígenas: "1. tierras, territorios y recursos naturales; 2. salud, educación y saneamiento ambiental; 3. economía propia; 4. vivienda; 5. cultura, identidad y educación, 6. gobierno, autonomía, justicia y participación política".⁸ En este contexto, además de las buenas intenciones, el proceso requiere que el Estado destine los recursos adecuados para tal fin, ya que para tener información precisa sobre esos temas, además de la información censal se requiere contar con encuestas específicas y con datos organizados y fácilmente accesibles, en las entidades competentes del Estado.

En síntesis podemos decir que, en materia de censos de población indígena, todavía hace falta seguir recorriendo el camino hacia la construcción de un sistema adecuado, como primer paso para la formulación de una política pública que responda verdaderamente a las necesidades de los pueblos indígenas.

⁸ Junta Indígena Nacional, Censo 2005, p. 2.

BIBLIOGRAFÍA

- ACTUALIDAD ÉTNICA (2006). No estamos todos. Disponible en www.etniasdecolombia.org
- Acuerdo entre las organizaciones indígenas y el DANE para la realización del Censo Nacional 2005 en los territorios y pueblos indígenas. Bogotá, 28 y 29 de septiembre de 2005.
- BASTIDAS, EDITH (2002), *El concepto de indígena en la normatividad nacional e internacional*. Bogotá.
- DANE (1998). *Los grupos étnicos de Colombia en el Censo de 1993 - Memorias -*. Bogotá: División de Ediciones del DANE.
- DANE (1999). *Los grupos étnicos de Colombia en el Censo de 1993 - Resultados -*. Bogotá: División de Ediciones del DANE.
- DANE (2005). Resolución 692 de octubre 7. Por la cual se adopta disposiciones sobre la participación de las organizaciones indígenas en el Censo General 2005.
- DANE (2006). *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá: División de Ediciones del DANE.
- DANE (2006). *Cuentos de los que nos contaron*. Testimonio de los encuestadores censo 2005. Bogotá: Talleres del DANE.
- FERNÁNDEZ AYALA, PEDRO JOSÉ (2007). Importancia de la información estadística [en línea]. Disponible en www.dane.gov.co [Fecha de consulta: 30 de abril de 2007].
- FRIEDEMANN, N. Y J. AROCHA (1985). *Herederos del jaguar y la anaconda*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la Resolución 2001/57 de la Comisión, 4 de febrero de 2002.
- JUNTA INDÍGENA NACIONAL (2005). Censo 2005. Información general y guía de trabajo. Bogotá.
- LASSWELL, H. (2000). “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- RUIZ, MAGDA TERESA y YOLANDA BODNAR (1998). *El carácter multiétnico de Colombia y sus implicaciones censales*. Bogotá: DANE.
- VIDALES, LUIS (1978). *Historia de la estadística en Colombia*. Bogotá: DANE.

Estado del arte de los derechos



de los pueblos indígenas 2007



CAPÍTULO 5



¿Qué hay detrás de un número? Análisis de los “síntomas” sobre la situación de los pueblos indígenas desde una lectura del Censo de 2005

■ OBSERVATORIO INDÍGENA DE SEGUIMIENTO
A POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS ÉTNICOS

Elena Rey, investigadora. de Cecoin

Saber en qué están los derechos de los pueblos indígenas –lo que ahora se llama “el estado del arte”–, es importante para poder fortalecer sus luchas y reivindicaciones; y dentro de este panorama es fundamental la situación demográfica; el presente capítulo apunta a una aproximación inicial a ésta, partiendo de los datos del Censo de 2005. Sabemos de las limitaciones de la fuente. Jorge Luis Borges escribió que “detrás del nombre hay lo que no se nombra”; parafraseándolo, podríamos afirmar que detrás de un número hay lo que no se cuenta, tanto sobre la situación de los pueblos indígenas como en el mero hecho de contar numéricamente. Por lo que la situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles, no se puede vislumbrar detrás de un número.

Tenemos claro que los resultados del Censo de 2005 para la población indígena, publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) hasta agosto de 2007, son muy escasos y contienen serias inconsistencias. A más de dos años después de haberse realizado el Censo, la única información pública disponible son sumatorias totales de población indígena por departamento y municipio, y algunos índices totales de fecundidad y de dependencia. No existe en estos momentos información pública

desagregada ni por sexos, ni por edades, ni por etnia, lo cual hace muy difícil cualquier análisis actualizado sobre la situación poblacional de los indígenas en Colombia. Con todo, y a sabiendas de las limitaciones de la información cuantitativa y de la precariedad de los datos censales, es posible hacer una lectura provisional de síntomas de delicadas situaciones que viven los pueblos indígenas en Colombia.

Situación de la población indígena, 2005

Empecemos con una buena noticia, como nos aconsejan los optimistas: contra la tendencia secular, la población indígena colombiana creció en números absolutos. Según cifras del Censo de 2005, la población indígena colombiana pasó de representar el 1,6% en el Censo de 1993, al 3,4% de la población total; es decir, fueron 866.580 personas más las que se reconocieron como indígenas en un periodo de 12 años.

Se pasó de tener censados a 532.233 indígenas en 1993, a 1.378.884 en el 2005, con una tasa de crecimiento intercensal de un 159%.¹ La población total

¹ La tasa de crecimiento intercensal se calcula tomando la población indígena total 2005, menos la población indígena total 1993, dividido por población indígena total de 1993, todo multiplicado por cien. Los datos de Censo de 1993, tanto para

colombiana no creció al mismo ritmo ya que pasó de tener 33.109.840 habitantes en 1993, a 41.468.384 en 2005, o sea, una tasa de crecimiento intercensal del 25,24%. La población indígena colombiana creció un 133,76% por encima del total de la población.

Diferentes razones se podrían apuntar como causa de este notorio incremento. Se puede presumir que los cambios de metodología del Censo² –al ser teóricamente de mayor cobertura– habrían permitido censar un mayor número de población indígena antes invisibilizada. Tal vez la metodología de captación de pertenencia étnica haya sido más adecuada. O, como apunta el DANE, este fenómeno está ligado también a los procesos de visibilización de los grupos étnicos que está viviendo el país (DANE, 2006, p. 36). Todas estas hipótesis son aceptables en general –especialmente el subregistro crónico que han padecido los pueblos indígenas–, pero ante las críticas a la metodología emitidas por expertos, y las que expresaron las organizaciones indígenas y afrodescendientes, hay que tomarlas con prudencia.

Hay una dinámica que a la luz de los procesos político-culturales recientes en el seno de los pueblos indígenas es altamente determinante: después de la Constitución Política de 1991 encontramos diversos procesos de reconstrucción étnica que se empiezan a generar y extender en muchas partes del país, los cuales no estuvieron reflejados en los resultados del Censo de 1993; se trata de casos en que pueblos enteros se reconocen indígenas, como ha ocurrido con los moka y los kankuamos, así como de sectores poblacionales que se han adscrito a comunidades étnicas ya reconocidas, como los asentamientos senú del bajo Cauca, o los embera chamí en varios municipios de Caldas. La construcción de identidad cultural constituye un reto teórico difícil de abordar, y lo es más en ejercicios censales que implican decisiones del Estado sobre la existencia de los pueblos indígenas, mediadas por estereotipos sobre la permanencia cultural, la tradición y los marcadores de pertenencia étnica. El mismo sentido de identidad lleva implícito,

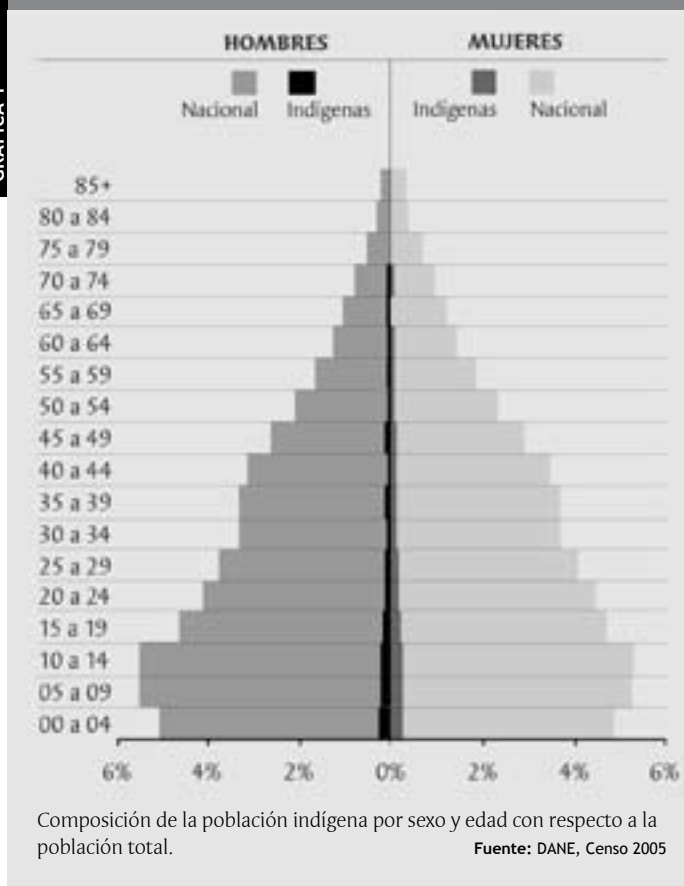
población indígena como para población total nacional, se han tomado del libro de Arango y Sánchez (2004). Esta elección obedece a que no existe consistencia en los datos consultados en las diferentes publicaciones, incluso del Censo de 1993 y otras del mismo DANE; se escogió una sola fuente para darle mayor coherencia al análisis.

² Ver capítulo 4 de la presente publicación para mayor información sobre este tema.

por una parte, congelar o reconstruir características específicas del grupo, y por otra, observar los procesos de cambio y la continua construcción cultural del mismo, que implica la confrontación con otro, en este caso el Estado, que también se construye (Sotomayor, 1998, p. 404); el concepto “indígena”, que se pretende “capturar” mediante el formulario del Censo, tiene un contenido cultural que se construye en la cotidianidad con múltiples elementos creados y apropiados, y como señala Sotomayor (1998), un sentido político a dos niveles: uno instrumental, que significa el cómo pertenecer a un resguardo, obedecer a un cabildo, ser beneficiario de las transferencias de la nación, y otro, que requiere manejar poderes que logran abrir espacios hacia la comunidad y hacia el exterior, en defensa de intereses propios y colectivos. Lo que resulta evidente a la luz de las cifras disponibles del Censo de 2005 es que estos procesos de reconstrucción étnica empiezan a registrarse por lo menos parcialmente.

Las nuevas condiciones para el reconocimiento de la etnicidad –como resultado de la aceptación formal en la Constitución de 1991 de que Colombia es un país diverso culturalmente–, están ligadas a motivaciones territoriales siempre presentes, ya que le corresponde a los gobiernos indígenas gestionar las tierras que han sido usurpadas; este hecho ha generalizado la idea (sobre todo en ámbitos gubernamentales) de que algunas poblaciones campesinas se adscriben a la identificación étnica de forma oportunista para beneficiarse de ella. Pero no se puede obviar que también es un medio para organizar las comunidades por fuera del clientelismo tradicional que les permite un acceso directo al poder local o municipal (Gros, 2000, p. 63). Tampoco la existencia de identidades oportunistas resulta suficiente argumento para desestimar la autenticidad de procesos de reconstrucción étnica o de re-etnización o re-indianización (como otros prefieren llamarlos), y ni siquiera para negar el derecho y la posibilidad de que poblaciones humanas marquen o funden étnicamente sus procesos organizativos o sociales. En cualquier caso, no se puede instrumentalizar una identidad por mucho tiempo, pues existe la necesidad de darle contenido e inscribirla dentro del tiempo y del espacio; podría afirmarse que el incremento de población indígena ligado a procesos de fortalecimiento o reconstrucción étnicos corresponde a experiencias exitosas que consiguen la adscripción e identificación plenas con el grupo de nuevos miembros. Casos como los pijaos, los yanaconas o los

PIRÁMIDE POBLACIONAL COMPARATIVA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA CON RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL



kankuamos han tenido que pasar por procesos de “recuperación” de sus tradiciones y fortalecimiento comunitario, pero eso no significa que se cuestione su existencia como pueblos.

En cualquier caso, es una buena noticia que la población indígena colombiana haya crecido ya que la tendencia histórica había sido la contraria. En la gráfica 1 se muestra la pirámide poblacional por estructura de edad y sexo de la población indígena en comparación con la población nacional. Se puede observar el peso de la población indígena dentro de la población nacional.

Pueblos indígenas en Colombia

En Colombia residen 87 pueblos indígenas identificados plenamente según el Censo de 2005 (tabla 1), junto con personas pertenecientes a los otavaleños y a otros pueblos indígenas de Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Panamá y Perú. El DANE menciona que existen personas que se han identificado como tayronas,

quimbayas, calima, yariguíes, chitareros y panches (2005, p. 17), pero los considera etnias extinguidas; las razones de esta caracterización no son aducidas como tampoco el número de personas que se identificaron como pertenecientes a tales etnias.³

En la tabla 1 se presentan las etnias identificadas por el Dane según el Censo de 2005, desagregadas por departamento. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) hasta agosto de 2005 había identificado 92 pueblos indígenas que residen en Colombia, 85 reconocidos legalmente y 7 en procesos de reconocimiento. En el Censo de 1993 se reconocieron 82 grupos étnicos identificados en la línea base.

Las consideraciones por hacer son múltiples, ya que no solo en el último censo se reconocieron por el DANE cinco pueblos más, sino que otros desaparecen frente al Censo de 1993. En este nuevo Censo podemos encontrar las siguientes modificaciones relevantes:

- Se diferencia entre embera, embera chamí, embera katío y eperara siapidara, todos considerados en el Censo de 1993 como un único pueblo, el embera. Aunque los cuatro grupos se reconocen como parte de un solo tronco común, ha sido corriente que se autoidentifiquen de manera específica. En el Congreso Nacional Embera realizado en Pereira en 2006, se reconocen como un solo pueblo y reivindican como territorio conjunto el complejo ambiental del Chocó biogeográfico. Este tipo de definiciones políticas que se basan en identidades étnicas y políticas al mismo tiempo son complejas pero no extrañas en la historia indígena; las soluciones ideológicas y cosmológicas para este tipo de situación transcurren en medio de negociaciones culturales en que lo específico aparece como componente y no como diferencia. No es claro, sin embargo, cómo se abordó esta situación dentro del Censo.

³ Nuestra hipótesis sobre la reconstrucción étnica como potenciadora de las adscripciones identitarias resultaría útil para interpretar esta información.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN ETNIAS POR TERRITORIAL DANE Y DEPARTAMENTOS

TABLA 1

Territoriales DANE y Departamentos

Pueblos indígenas o etnias

Norte

Atlántico	Mokaná
Cesar	Arhuaco, kogui, wiwa, yuko, kankuamo
La Guajira	Arhuaco, kogui, wayuu, wiwa
Magdalena	Arhuaco, chimila, kogui, wiwa
Sucre	Senú

Noroccidental

Antioquia	Embera, embera chamí, embera, katio, senú, tule
Córdoba	Embera katio, senú
Chocó	Embera, embera chamí, embera, katio, tule, waunan

Nororiental

Arauca	Betoye, chiricoa, hitnu, kuiba, piapoco, sikuani, u'wa
Norte de Santander	Bari, u'wa
Santander	(u'wa), guanés

Central

Boyacá	U'wa, muisca
Caquetá	Andoke, Coreguaje, Coyaima, Embera, Embera Katio, Inga, Makaguaje, Nasa, Uitoto
Casanare	Amorúa, kuiba, masiguare, sáliba, sikuani, tsiripu, yaruros, u'wa
Cundinamarca	Muisca
Huila	Coyaima, dujos, nasa, yanacona
Meta	Achagua, guayabero, nasa, piapoco, sikuani
Amazonas	Andoke, barasana, bora, cocama, inga, karijona, kawayarí, kubo, letuama, makuna, matapí, miraña, nonuya, ocaina, tanimuka, tariano, tikuna, uitoto, yagua, yauna, yukuna, yuri
Guanía	Kurripaco, piapoco, puinave, sikuani, yeral
Guaviare	Desano, guayabero, karijona, kubo, kurripako, nukak, piaroa, piratapuyo, puinave, sikuani, tucano, wanano
Vaupés	Bara, barasana, carapana, desano, kawayarí, kubo, kurripaco, makuna, nukak, piratapuyo, pisamira, siriano, taiwano, tariano, tatuyo, tukano, tukuya, wanano, yurutí
Vichada	Kurripaco, piapoco, piaroa, puinave, sáliba, sikuani

Centroccidental

Caldas	Cañamomo, embera, embera chamí, embera katio
Risaralda	Embera, embera chamí
Tolima	Coyaima, nasa

Suroccidental

Cauca	Coconuco, embera, eperara siapidara, guambiano, guanaca, inga, nasa, totoró, yanacona
Nariño	Awa, embera, eperara siapidara, inga, kofán, pasto
Putumayo	Awa, coreguaje, embera, embera, katio, inga, kamëntsa, kofán, nasa, siona, uitoto
Valle del Cauca	Embera, embera chamí, nasa, waunan

Fuente: DANE, Censo General 2005.

- Aparecen en este Censo los guanes en el departamento de Santander. Se trata de un grupo localizado en Butaregua, vereda del municipio de Barichara, cuya población estimada era de 210 personas. No hablan lengua tradicional (Arango y Sánchez, 2004, p. 343). Resulta relevante este registro teniendo en cuenta que este pueblo no ha participado recientemente en los procesos organizativos indígenas, un mecanismo recurrente para el reconocimiento étnico.
- Por primera vez en un censo aparecen los kankuamo, un caso bien conocido de reconstrucción étnica, que ha alcanzado relevancia nacional por la grave situación que han vivido ante los ataques por parte de los diferentes actores armados del conflicto interno. En el IV Congreso Indígena Nacional de 1993 los indígenas kankuamos de la Sierra Nevada de Santa Marta volvieron a exigir su reconocimiento legal como indígenas, afirmando “no somos descendientes de kankuamos, somos kankuamos”. Su población estimada es de unos 13.000 habitantes.
- Igualmente los mokana aparecen como pueblos indígenas del Caribe ubicados en el departamento del Atlántico. Se dividen en 16 comunidades cada una con un cabildo gobernador. (Arango y Sánchez, 2004, p. 367).
- Y finalmente, en este censo se identifica a los yaruros en el departamento del Casanare, sin que haya un registro anterior en censos. La Organización Regional Indígena de Casanare los incluye dentro de los pueblos de ese departamento.

Otros casos de nuevos pueblos registrados corresponden probablemente a nuevos etnónimos utilizados tanto por los encuestadores como por los encuestados, situación que no está exenta de problemas tanto políticos como culturales, pues puede implicar verdaderos etnocidios, o por lo menos demográficos o estadísticos, en este caso de cuatro pueblos que ya no aparecen en el Censo de 2005.

- Los pasto, por ejemplo, no aparecían como tales en el Censo de 1993; lo más posible es que en ese momento hubiesen sido identificados como quillasingas. Los pastos habitan en su mayoría en los resguardos coloniales ubicados en el altiplano de Túquerres e Ipiales, en el de-

partamento de Nariño. Su población estimada era de 69.789 personas (Arango y Sánchez, 2004, p. 375). Ahora bien, aunque los quillasinga como tales desaparecen del Censo de 2005, se tiene certeza de que hay personas que se siguen identificando como tales, principalmente en los departamentos del Putumayo y Nariño.

- Una situación parecida acontece con los yeral en Guanía, también conocidos como geral, que aparecen como una etnia nueva en el Censo de 2005. Aunque algunas poblaciones sobre la cuenca del río Atabapo se identifican por este etnónimo (Aicurigua, 2002), la mayoría del pueblo kurripako no los reconoce como una etnia diferenciada de ellos. El yeral es propiamente el nombre con que algunas poblaciones llamaron a la lengua kurripako cuando ésta se adoptó como lengua franca, de tal modo que las dos palabras tienen un significado similar.
- En el departamento del Amazonas se identifica a los yuri, también conocidos por la etnografía como carabayos. En el Censo de 1993 se identificaron dos personas en el departamento del Vaupés como carabayo. La ausencia de esta etnia en el departamento del Vaupés en el Censo de 2005 puede indicar tanto procesos migratorios como fallas en la cobertura.
- Los hitnú también aparecen como una etnia en el Censo de 2005. Localizados en el departamento de Arauca, son cuatro comunidades asentadas entre los ríos Lipa y Ele: La Ilusión, Romano, Providencia y La Conquista en el resguardo de San José del Lipa. Su lengua corresponde a la familia lingüística guahibo, y su población estimada es de 441 personas (Arango y Sánchez, 2004, p. 345). En el Censo de 1993 aparecían como makaguane y contaban con 62 personas; sin embargo, debe considerarse que la utilización de un nuevo etnónimo no necesariamente corresponde a un simple cambio de nombre de la misma población; en este caso, son conocidos en Arauca los procesos de profunda desestructuración étnica como resultado de la colonización petrolera, que originaron dispersión y urbanización forzada, siendo posible que no corresponda al mismo grupo humano y, por tanto, sí estemos ante un caso de etnocidio.

- Una situación diferente es la de los makusa, con una persona identificada como tal en La Guajira, según el Censo de 1993. Esta etnia no tiene otras referencias bibliográficas. Aún así, obliga al Estado a una indagación sobre la implicación tanto de su aparición en 1993, como su desaparición en el 2005.
- Dos casos problemáticos relacionados con el etnónimo son los llamados en ambos censos como cañamomos (en Caldas) y los coyaima (en Tolima). Aunque ambas denominaciones fueron corrientes entre los indígenas y etnógrafos, desde antes de 1991 estaban en desuso en las organizaciones y comunidades, y es poco probable que en el 2005 hayan sido utilizadas masivamente por los y las indígenas censados. El Consejo Regional Indígena de Caldas, con sede en Riosucio, municipio donde está ubicado el resguardo de Cañamomo y La Montaña, y que agrupa la totalidad de los indígenas de la región, considera que se trata de población embera chamí que perdió la lengua como resultado de procesos de desestructuración cultural impuestos por la Colonia, y la minería en la etapa republicana (Cridec, 2006). Por su parte, el Convite Pijao (CRIT, 2002), plan de vida de este pueblo, afirma con claridad que los coyaima y los natagaima son parte del pueblo pijao. Resulta urgente que el Estado reconozca no solo estas denominaciones sino estas formas de unificación política de los pueblos indígenas.
- Finalmente, los wiwa corresponden claramente al pueblo identificado con el nombre de arzario en el Censo de 1993.

Para Arango y Sánchez en su informe para el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2004), existían en Colombia 90 pueblos indígenas. De éstos, cinco siguen sin aparecer en el Censo de 2005:

- Por un lado los hupdu, juhup y los kakua, que presumiblemente siguen incluidos dentro de la denominación nukak, como ocurrió en el Censo de 1993, al confundir el genérico Bakú, que engloba a las cuatro denominaciones, con el etnónimo específico nukak-makú.
- Los kichwa, incluidos con los Inga en 1993, comunidades localizadas en el municipio de Le-

guízamo, confederadas a la Organización del Pueblo Kichwa de la Amazonia Colombiana (Opkac) (Sánchez, 2004, p. 354).

- Los muinane, que el DANE identifica posiblemente con el pueblo uitoto, viven en el río Caquetá, cerca de Araracuara, y en las sabanas del alto Cahuinarí, en jurisdicción del departamento del Amazonas. Su población estimada era de 547 habitantes. Aunque su lengua es una variante dialectal del uitoto, no se consideran parte de esta comunidad política.

También encontramos casos en que pueblos indígenas, a partir de diferencias lingüísticas fundamentadas con estudios antropológicos o de otra índole, se reivindicaban como un pueblo indígena distinto, como es el caso de los totoró en el Cauca, antes considerados nasas o paeces (Gros, 2000, p. 71).

Al no contar con los datos de cuántas personas se identifican en cada etnia, ni sobre los hablantes de lenguas indígenas, no es posible hacer interpretaciones de la situación de las lenguas indígenas, ni poder monitorear cuáles de ellas se encuentran en peligro potencial, en peligro, en serio peligro y moribundas, tal como fueron categorizadas por Arango y Sánchez con base en las investigaciones de Landaburu. Del mismo modo, la no desagregación de datos por género impide siquiera plantear hipótesis iniciales sobre las tendencias en cada etnia y región.

Dinámica poblacional de los pueblos indígenas según departamento

A pesar de que los departamentos no son siempre unidades territoriales pertinentes para analizar la situación demográfica indígena, la ausencia de microdatos, o por lo menos su discriminación por etnias nos obliga a realizar análisis generales. Aun así, al mirar el crecimiento de la población indígena por departamentos, y comparando los resultados del Censo de 2005 con el Censo de 1993, y las proyecciones de población realizadas por el DNP en el 2001, se encuentran situaciones reveladoras (tabla 2).

Es conocido que las situaciones demográficas de los pueblos de la región andina y atlántica son sustancialmente diferentes de las presentadas en las regiones amazónica y orinoquense, derivadas de los modelos de poblamiento y de las condiciones biótico-ambientales. Mientras en La Guajira y las llamadas tierras altas,

**COMPARACIÓN DE TOTALES DE POBLACIÓN INDÍGENA
POR DEPARTAMENTO, SEGÚN CENSO DE 1993,
PROYECCIONES 2001 Y CENSO DE 2005**

TABLA 2

Departamento	Total indígenas Censo 93	Total indígenas proyecciones 2001 Arango y Sánchez	Total indígenas Censo 2005
Amazonas	16.596	20.521	18.673
Antioquia	14.186	16.291	28.013
Arauca	2.941	3.591	3.250
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	21	21	62
Atlántico	449	449	27.973
Bolívar	328	328	2.042
Boyacá	4.831	4.725	5.776
Caldas	18.868	48.885	38.269
Caquetá	5.344	6.835	4.718
Casanare	1.264	5.536	4.060
Cauca	131.149	190.069	247.987
Córdoba	26.932	23.934	151.064
Cesar	12.731	17.874	44.833
Cundinamarca	1.526	3.159	22.432
Chocó	28.100	36.766	41.214
Guanía	8.924	14.331	11.559
Guaviare	4.005	5.792	1.990
Huila	1.275	1.571	10.334
La Guajira	99.173	156.046	278.254
Magdalena	4.483	6.536	9.045
Meta	6.251	7.971	8.398
Nariño	58.627	87.304	154.776
Norte de Santander	1.507	4.117	7.189
Putumayo	17.306	24.391	37.896
Quindío	99	99	2.145
Risaralda	5.642	9.745	24.667
Santander	419	419	2.381
Sucre	11.378	11.755	82.926
Tolima	11.433	25.722	55.891
Valle del cauca	4.118	9.378	21.845
Vaupés	14.913	21.504	11.581
Vichada	17.414	19.731	17.641
Totales	532.233	785.396	1.378.884

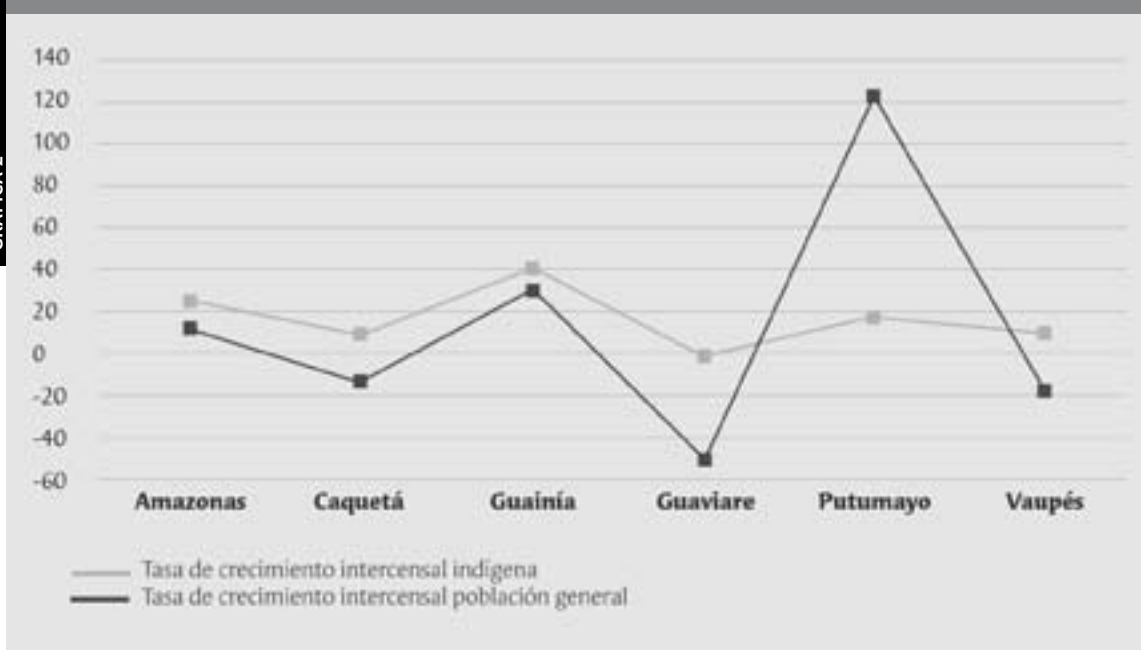
157

CAPÍTULO 5
Lectura del censo

junto a los valles interandinos, los pueblos indígenas tienen una elevada concentración demográfica permitida por las condiciones agroecológicas, en las zonas bajas la mayoría de los pueblos tienen poblaciones pequeñas y sistemas productivos dispersos, adecuados a condiciones ecológicas especiales.

No resulta extraño, por lo mismo, que cuatro departamentos concentren más del 60% de la población indígena: La Guajira, Cauca, Nariño y Córdoba, que cuentan con 832.081 indígenas; y que otros departamentos andinos como Caldas, Cesar, Risaralda y Tolima, con 221.919, copen un porcentaje significativo del

COMPARACIÓN DE TASAS DE CRECIMIENTO INTERCENSAL POBLACIÓN GENERAL CON POBLACIÓN INDÍGENA PARA LA REGIÓN DE LA AMAZONIA



total. Lo que resulta más relevante son los crecimientos intercensales que tuvieron lugar en esos mismos departamentos. Córdoba pasó de 26.932 a 151.064 indígenas, en un crecimiento del 460%; La Guajira tuvo un crecimiento del 180%, registrando una población adicional de 179 mil personas; Nariño creció el 164% y Cauca el 89%. Solo en estos cuatro departamentos la población indígena censada aumentó en más de 510 mil personas.

Diferentes razones podrían apuntarse para este incremento tan elevado: los procesos de reconstrucción de identidad indígena llevados especialmente a cabo por el pueblo senú, a los cuales también se puede añadir específicamente la inclusión de la población de municipios cercanos a San Andrés de Sotavento; en las proyecciones de 1991 del DNP la población indígena de Córdoba decrecía, lo cual hace más significativos los datos del Censo de 2005. Tanto en Cauca como en Nariño las razones se centrarían más en la consolidación de procesos indígenas como los de los yanacunas y los pastos, respectivamente, mientras en La Guajira hay que tener en cuenta los grandes movimientos migratorios de los wayuus entre Colombia y Venezuela. Y, por supuesto, la persistencia de prácticas reproductivas ancestrales que exigen a las mujeres indígenas criar proles extensas, como ocurre con las indígenas embera que tienen hijos a muy temprana edad.

Otros departamentos tuvieron incluso tasas superiores de crecimiento intercensal, aunque la población creció menos en términos absolutos. Son los casos del Huila (710%) cuyo crecimiento estuvo ligado a los desplazamientos por la tragedia del río Páez; Sucre (628%), donde un grueso número de senúes se desplazaron desde Córdoba hacia Sincelejo por la violencia política y se dieron procesos de reconstrucción étnica en municipios vecinos; Bolívar (522%), que se ha convertido en región de paso de desplazados indígenas (Villa y Houghton, 2005). El crecimiento en el Valle del Cauca (430%), Tolima (388%), Risaralda (337%), Cesar (252%) y Putumayo (118%) parece estar asociado en todos los casos a procesos de creciente reconocimiento étnico.

Mención aparte debe hacerse de los departamentos de Atlántico y Quindío, cuyos crecimientos intercensales fueron de 6.130% y 2.066% respectivamente. Se trata de los casos mokaná y embera chamí, que habían sido encuestados solo de forma marginal en anteriores censos.

Las regiones de Amazonia y Orinoquia, que suman el 8,69% de toda la población indígena, son también en las que habita el mayor número de diferentes pueblos indígenas. El bajo número de población, ligada como es sabido a formas de organización social y modelos de

poblamiento adecuados a las condiciones ecológicas de estas regiones, se convierte en tema de cuidado por los mayores impactos que pueden tener en la población los cambios demográficos bruscos. Los datos de los seis departamentos de la Amazonia –Amazonas, Caquetá, Putumayo, Guanía, Guaviare, Vaupés⁴–, permiten observar en la gráfica 2 varias dinámicas importantes.

Comparando la población de cada departamento de la Amazonia registrada en el Censo de 1993, con las proyecciones de 2001 del DNP, se observa que el crecimiento previsto de la población indígena se mantenía en todos los departamentos de manera constante, a pesar de las diferencias; incluso en el departamento del Vaupés se predecía un crecimiento importante. En el Censo de 2005, aunque la tasa de crecimiento intercensal de la Amazonia es de un 28,81% para los pueblos indígenas, resulta muy por debajo de la tasa nacional de crecimiento de dicha población, de un 159%.

El crecimiento total de la región en mayor medida lo determinan los pueblos del Putumayo, que crecen en casi 20.000 personas, una tasa intercensal del 118,98%, mientras la población no indígena del departamento creció apenas un 16,10%. No puede obviarse que este incremento de población indígena en el Putumayo está relacionado con las sucesivas bonanzas cocaleras, iniciadas en la década de los 80 y que explican el incremento de la población rural y una creciente población flotante, ocupada en la recolección y transformación de la coca (Sánchez y Ojeda, 2007 p. 24). Esta realidad económica atrajo mano de obra barata indígena que necesitaba ingresos para la supervivencia familiar debido a su precaria situación económica. Pero también está ligado al tema de las fumigaciones aéreas y al conflicto armado interno en los territorios indígenas de la región que forzaron a familias a desplazarse desde y hacia otras regiones. Conocer el número de habitantes por etnia permitiría confirmar los fenómenos de desplazamientos de personas del pueblo nasa hacia el Putumayo posiblemente relacionadas con cuestiones irresueltas de territorialidad, así como los reportados de los awá y los pastos de Nariño, más ligados al tema de supervivencia económica y, en algunos casos, al tema del cultivo de coca.

⁴ En estricto sentido, Guaviare, Vaupés y Guainía no hacen parte de la cuenca amazónica, pero las condiciones selváticas compartidas las constituyen una unidad de análisis no solo ambiental sino cultural.

Aunque la tasa de crecimiento intercensal para la zona a nivel de pueblos indígenas es de 28,81% y a nivel nacional es de 11,57%, el mayor peso de ese crecimiento para los pueblos indígenas lo lleva el departamento del Putumayo. Fuera del Putumayo, la situación es diferente. Al comparar la tasa de crecimiento intercensal indígena y la general por departamentos, observamos que en el resto de departamentos de la Amazonia la tasa general de crecimiento de población aumentó apenas moderadamente o decreció. El mayor incremento se dio en Guainía (39,33% a nivel global, 29,53% a nivel indígena), mientras en Amazonas resulta significativo que frente a la tasa de crecimiento general del 24,32%, la tasa intercensal de crecimiento indígena apenas llegue al 12,52%. En tres de los departamentos de la Amazonia la población indígena disminuye de manera significativa; encontramos crecimientos negativos en los departamentos de Caquetá (-11,71%), Guaviare (-50,31%) y Vaupés (-22,34%). Se podría concluir que estamos ante un descenso preocupante de la población indígena en general en la zona, que contrasta con un incremento de personas no indígenas, con los correlativos cambios en patrones de asentamiento, modelos productivos y relaciones ecoambientales.

Muy preocupante es el caso del departamento del Guaviare donde la población indígena disminuye más de la mitad desde el Censo de 1993 al 2005. Cabe señalar que parte de esta disminución de población está relacionada con la movilidad intraterritorial de los indígenas, cuya espacialidad no está determinada por los límites departamentales; una aproximación desde este ángulo solo es posible con datos desagregados por etnias; aún así se pueden hacer algunas reflexiones. La Amazonia concentra el mayor número de diferentes pueblos indígenas de Colombia, y solo en el Guaviare se identificaron 12 de ellos; con las cifras actuales lo que se constata es que su población indígena se encuentra profundamente diezmada. Con ello se puede señalar que la recomendación que realizó en el año 2004 el Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en el informe de la misión a Colombia, sobre la necesidad de la presencia del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio no solo sigue vigente sino que es urgente. En su informe el Relator llamaba la atención sobre la situación de las comunidades indígenas en peligro de extinción, sobre todo en la región de la Amazonia, y

recomendaba “la asesoría de la nueva instancia creada en las Naciones Unidas para la prevención del genocidio” (E/CN.4/2005/88/Add.2). En su respuesta al informe, el gobierno colombiano (E/CN.4/2005/G/24) creía refutar la posibilidad de que en Colombia se esté dando un genocidio contra pueblos indígenas y afirmaba que “los hechos [...] que se cometen en el país contra los miembros de los grupos indígenas [...] se producen en el desarrollo de las dinámicas degradadas de los grupos armados al margen de la ley en una situación de débil control territorial del Estado [...]”. Este débil control territorial del Estado muestra una clara omisión de actuación y responsabilidad.

Para responder a la situación el gobierno anunció la presentación de un proyecto de atención que tiene el objeto de proteger a las comunidades que se encuentran en situación de alto riesgo, a través de medidas políticas, administrativas jurídicas y culturales que neutralizan tanto a los actores como a los factores de riesgo. Se priorizaban unas zonas⁵ (Sánchez y Ojeda, 2007, p. 11) y sólo el departamento del Caquetá de la Amazonia hacía parte del proyecto (vimos cómo la población indígena del Caquetá disminuyó de 1993 al 2005). Pero el problema es generalizado; la situación poblacional de la Amazonia requiere actuaciones gubernamentales inmediatas a corto, mediano y largo plazo, que hasta el momento parecen inexistentes, ya que la extinción de los pueblos indígena no es ninguna prioridad para el actual gobierno que presume internacionalmente de la llamada “multiculturalidad” colombiana en el exterior, pero tiene una ausencia de voluntad política para realizar acciones que lleven a parar el etnocidio que están viviendo los pueblos indígenas de Colombia.

Diferentes causas podrían apuntarse para explicar esta situación, todas ellas entrelazadas. Se podrían señalar, entre ellas: en primer lugar, un alto nivel de desplazamiento forzado de los pueblos indígenas debido a la grave situación del conflicto armado interno en la que se encuentran sus territorios, denunciada por las diferentes organizaciones indígenas. En segundo lugar, la grave crisis de los derechos económicos, sociales y culturales que existe en la zona, que fuerza a los pueblos indígenas a buscar en los centros urbanos y en otras regiones del país posibilidades económicas para sus familias con la consecuente destrucción cultural

que conlleva; es evidente que el derecho a la salud y a la educación, que son negados sistemáticamente a la mayoría de población indígena de la Amazonia, son una razón importante para un cambio de residencia como veremos posteriormente cuando analicemos las causas de cambios de residencia para los pueblos indígenas. En tercer lugar, cabría pensar como posibilidad que en el Censo de 2005, no censaron apropiadamente a los pueblos indígenas de la Amazonia que viven en zonas muy alejadas, selváticas y de difícil acceso; datos publicados posteriormente por el DANE señalan numerosos casos de baja y bajísima cobertura del Censo de 2005 en regiones amazónicas. En cualquier caso, sin tener las cifras de pueblos indígenas por etnia, departamento y municipio, lo anterior se vuelve meramente especulativo.

A lo anterior se podría agregar que las tasas de mortalidad infantil (TMI) de la población indígena en esta zona del país deben ser muy altas; según Montenegro y Stephens (2005), para pueblos indígenas con pequeñas poblaciones como es el caso de la Amazonia colombiana, las altas tasas de mortalidad infantil no solo son un hecho trágico sino que demográficamente representan un desastre ya que pequeñas epidemias pueden aniquilar toda una generación, con los efectos consecuentemente gravísimos para la sostenibilidad de la comunidad.

Indígenas urbanos frente a indígenas rurales: ante un nuevo reto

Las cifras del Censo de 2005 han venido a confirmar un fenómeno que se sabía a voces: un espectacular crecimiento de los indígenas urbanos. Aunque históricamente los indígenas siempre han estado en la ciudad,⁶ en el siglo XX la población indígena colombiana se caracterizó por ser principalmente rural. En el Censo de 1993, los indígenas urbanos representaban apenas un 7,5% (39.000 personas) del total de la población indígena de ese momento. Hoy, según el Censo de 2005, los indígenas urbanos representan un 21,5% del total de la población indígena (297.794 personas). La tasa de crecimiento intercensal urbana de los pueblos indígenas es de 663%, mientras la rural es de un 126%. Esto representa un cambio profundo en los patrones de asentamiento indígena en el país. Aunque el fenómeno se preveía, las cifras son contundentes en este sentido y van a requerir retos y actuaciones por

⁵ Sierra Nevada de Santa Marta, región del Catatumbo, sur del Cauca, sur del Tolima, Caquetá, medio y bajo Atrato, Arauca, zona indígena del eje cafetero.

⁶ Para más información sobre indígenas urbanos ver Molina (2007).

parte del movimiento indígena y responsabilidades por parte del gobierno colombiano.

El fenómeno no es exclusivo de Colombia sino que se está produciendo a nivel mundial. El proceso global de urbanización afecta cada vez más a los pueblos indígenas. Tal es el impacto, que el Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas recomendó la realización de una reunión de expertos internacionales sobre pueblos indígenas urbanos y migraciones, que se celebró en marzo de 2007, con la participación de organizaciones indígenas a nivel mundial; los expertos consideran que existe un cierto número de factores que promueven la migración de los pueblos indígenas a zonas urbanas: desposesiones de tierras, desplazamientos, conflictos militares, desastres naturales, el deterioro general de sus hábitat por diversos motivos unidos a la ausencia de alternativas económicas viables, y la perspectiva de mejores oportunidades económicas en las ciudades (Informe de la Reunión Internacional de Expertos sobre Pueblos Indígenas, 2007, p. 3).⁷

En Colombia, según el DANE (Sánchez y Ojeda, 2007 p. 11), este proceso migratorio hacia las zonas urbanas del país se debe principalmente a tres razones: en primer lugar a los cambios culturales que se están viviendo en la población indígena; en segundo lugar, al agotamiento de las tierras de los resguardos, sobre todo en la zona andina; y, por último, al desplazamiento forzado, especialmente en la Sierra Nevada de Santa Marta, Urabá, y en los departamentos del Cauca, Córdoba, Guaviare, Nariño y Putumayo. A estas pertinentes razones que deberían sustentarse con mayor información debe añadirse otra sumamente obvia como son las graves problemáticas socioeconómicas en las que se encuentra la mayoría de la población indígena del país que fuerza a las familias indígenas a buscar una "teórica" mejor calidad de vida en los centros urbanos. La negación de los derechos económicos, sociales y culturales a los pueblos indí-

genas, es una razón obvia. En el último informe de la Cepal (2006) se aducen otras causas que resultan pertinentes para Colombia, como son los intereses de las empresas nacionales e internacionales, el deterioro ambiental y la falta de agua.

Para observar con mayor detalle este fenómeno, en la tabla 3 se presentan las cifras de población indígena urbana y rural, por departamento comparando los censos de 1993 y de 2005

En todos los departamentos del país la población indígena urbana creció entre 1993 y el 2005. El mayor número de población indígena urbana se concentra en los departamentos de Córdoba (41.736 personas), Sucre (38.285 personas), La Guajira (31.060) y Atlántico (24.231 personas).

Al observar la tasa de crecimiento intercensal urbana, encontramos que tres departamentos sobresalen: en primer lugar el Cesar que en 1993 tenía una casi inexistente población indígena urbana (16 personas) y que en 2005 crece más de 33,000% al situarse su población urbana en 5.316 indígenas. Este hecho está relacionado con el desplazamiento de indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta y en la Serranía del Perijá, donde principalmente los kankuamos, en el primer caso, y los ukpa fueron forzados a desplazarse principalmente desde finales de los años noventa hasta principios del nuevo siglo (ONIC, 2003). El otro caso a destacar es Sucre donde en 1993 se identificaron solamente 268 indígenas urbanos y para el 2005 encontramos 38.285, relacionados también con el tema del desplazamiento forzado, principalmente de indígenas senúes provenientes de los municipios del área de influencia de San Andrés de Sotavento; y por último, cabe destacar el caso del Tolima donde en 1993 había 273 indígenas urbanos y para el 2005 pasan a ser 18.042. Este último caso de los pijaos se debe sobre todo a la problemática territorial y de titulación no resuelta, unida a presiones de grupos paramilitares, especialmente en Natagaima (Villa y Houghton, 2005). Los departamentos con un crecimiento menor al 100% son dos: el Guaviare, cuya población urbana indígena pasa de 337 habitantes a 621, y La Guajira que contaba ya en 1993 con la población urbana más alta del país con 16.523 indígenas identificados como urbanos y que en el 2005 se incrementa a 31.060.

Al observar el comportamiento de la población indígena rural por departamentos observamos tres casos en que el crecimiento de la tasa intercensal ha

⁷ En el debate general de este evento también se hizo un llamamiento a no utilizar lo rural contra lo urbano, es decir, a no dividir a los indígenas en urbanos y rurales ya que esta distinción desvía la atención de las verdaderas cuestiones. Los derechos de los pueblos indígenas se deben mirar de una manera global, por ello, "para conseguir su bienestar se debe partir de un enfoque que combine la implementación de sus derechos a las tierras y recursos en tierras ancestrales, con la sistemática mejora de sus derechos y condiciones de vida en las zonas urbanas" (Molina, 2007, p. 11). Otro punto del debate fue que las fuerzas que dirigen el proceso urbanizador deben ser entendidas y documentadas en mayor profundidad.

**POBLACIÓN URBANA Y RURAL, SEGÚN DEPARTAMENTO
Y SEGÚN CENSO DE 1993 Y CENSO 2005**

TABLA 3

Departamento	Indígenas urbanos 1993	Indígenas rurales 1993	Indígenas totales 1993	Indígenas urbanos 2005	Indígenas rurales 2005	Indígenas totales 2005
Amazonas	1.803	14.793	16.596	2.106	16.567	18.673
Antioquia	409	13.777	14.186	6.247	21.766	28.013
Arauca	40	2.901	2.941	184	3.066	3.250
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	14	7	21	40	22	62
Atlántico	413	36	449	24.231	3.742	27.973
Bolívar	303	25	328	1.667	375	2.042
Boyacá	69	4.762	4.831	956	4.820	5.776
Caldas	555	18.313	18.868	8.447	29.822	38.269
Caquetá	299	5.045	5.344	1.547	3.171	4.718
Casanare	31	1.233	1.264	734	3.326	4.060
Cauca	4.983	126.166	131.149	17.214	230.773	247.987
Córdoba	655	26.277	26.932	41.736	109.328	151.064
Cesar	16	12.715	12.731	5.316	39.517	44.833
Chocó	30	28.070	28.100	1.679	39.535	41.214
Cundinamarca	1.470	56	1.526	18.299	4.133	22.432
Guainía	1.357	7.567	8.924	4.780	6.779	11.559
Guaviare	337	3.668	4.005	621	1.369	1.990
Huila	128	1.147	1.275	1.692	8.642	10.334
La Guajira	16.523	82.650	99.173	31.060	247.194	278.254
Magdalena	320	4.163	4.483	1.896	7.149	9.045
Meta	243	6.008	6.251	2.234	6.164	8.398
Nariño	2.462	56.165	58.627	20.409	134.367	154.776
Norte de Santander	221	1.286	1.507	5.382	1.807	7.189
Putumayo	1.885	15.421	17.306	13.745	24.151	37.896
Quindío	98	1	99	1.581	564	2.145
Risaralda	682	4.960	5.642	4.791	19.876	24.667
Santander	106	313	419	1.608	773	2.381
Sucre	268	11.110	11.378	38.285	44.641	82.926
Tolima	273	11.160	11.433	18.042	37.849	55.891
Valle del Cauca	511	3.607	4.118	12.459	9.386	21.845
Vaupés	2.466	12.447	14.913	6.293	5.288	11.581
Vichada	525	16.889	17.414	2.204	15.437	17.641
Total general	39.495	492.738	532.233	297.485	1.081.399	1.378.884

sido espectacular: en primer lugar encontramos al departamento del Quindío donde en 1993 no se reportó población indígena rural (1 persona), y que en 2005 cuenta con 564 indígenas rurales, una tasa superior al 56,000% que posiblemente se deba a la ausencia de registro de las migraciones desde el Valle del Cauca que ya habían ocurrido ese año, y a migraciones posteriores que dieron forma al reasentamiento embera chamí

en ese departamento. En segundo lugar, encontramos el departamento del Atlántico con un incremento de más del 10,000%, ya que en 1993 solo se identificaron 36 personas indígenas rurales y que para el 2005 cuenta con 3.742. Este caso es el de los mokana que aún siguen sin ser reconocidos como pueblo indígena por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior. En último lugar cabe destacar la situación de Cundinamarca,

con una tasa de crecimiento superior al 10,000%, los indígenas urbanos del departamento pasan de 56 en el año 1993 a 4.141 en el 2005, crecimiento relacionado con el tema de la reconstrucción étnica del pueblo muisca y el desplazamiento forzado que recoge en la ciudad de Bogotá a muchos y diversos pueblos.

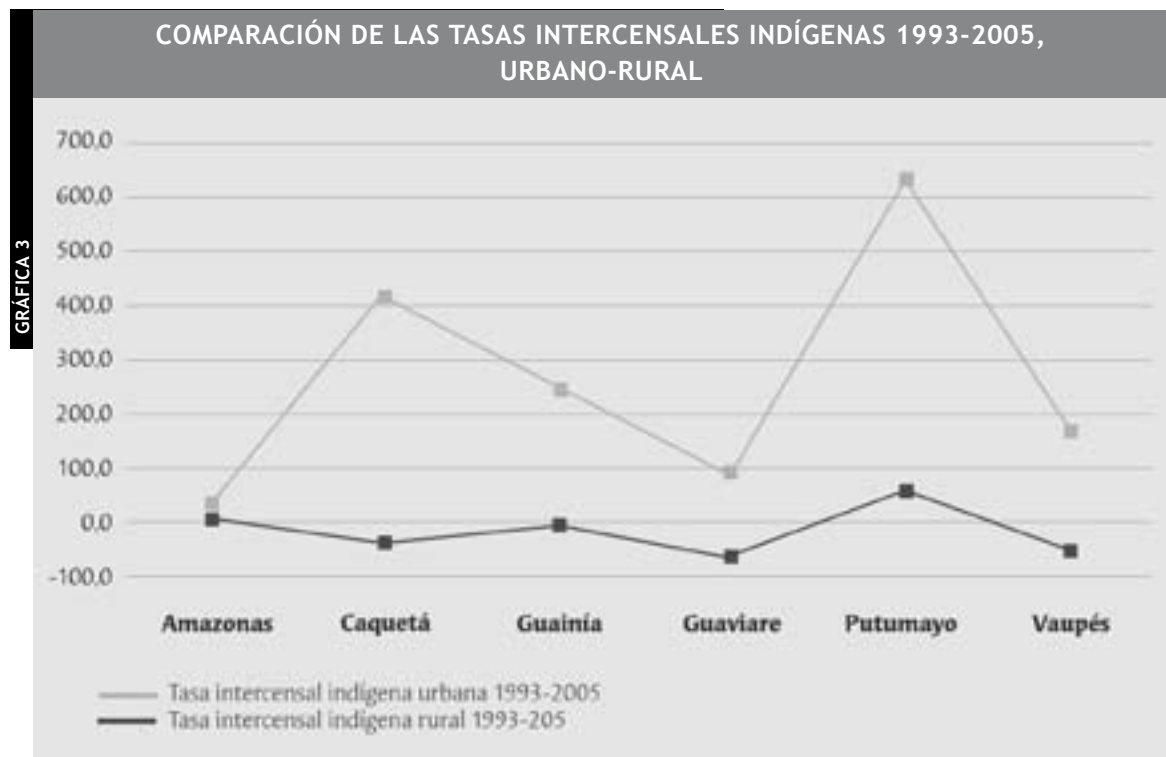
Cabe destacar los casos de crecimiento negativo de la población indígena rural que vienen a apoyar lo dicho anteriormente sobre la grave situación de la región amazónica, se encontraron cuatro departamentos con crecimiento negativo: Caquetá con un crecimiento negativo del 36,86%, Guanía con 10,41%, y como mencionamos anteriormente con el crecimiento negativo más importante de un 62,68%, y finalmente el Vaupés con un crecimiento negativo del 47,07%. La región amazónica (gráfica 3) está perdiendo la población indígena rural ya que las tasa de crecimiento intercensal urbano son positivas para todos los departamentos tanto amazónicos como del resto del país.

El DANE ha presentado la población indígena por municipio a nivel urbano y rural de todo el país.⁸ Los diez municipios con mayor población indígena urbana

⁸ En el anexo de esta publicación encontrarán todas las cifras presentadas por el DANE del Censo de 2005 sobre pueblos indígenas.

(cabecera municipal) de mayor a menor son: Sincelejo (Sucre): 22.283; Bogotá (Cundimarca): 15.017; Riohacha (La Guajira): 10.153, Manaure (La Guajira): 9.269; Cali (Valle del Cauca): 9.234; Galapa (Atlántico): 7.919; Chinú (Córdoba): 7.054; Sampués (Sucre): 6.698; San Andrés de Sotavento (Córdoba): 6.429, y Riosucio (Caldas): 6.035. Como se observa, capitales de departamentos importantes en la dinámica del país como Medellín (2.982), Barranquilla (902), Cartagena (1.422), Bucaramanga (1.085) siguen teniendo una población indígena muy baja. Incluso en Bogotá, la proporción de indígenas con respecto al total de población es muy pequeña. Sincelejo se convierte en la ciudad con mayor población indígena de Colombia, y representa más de un 10% del total de la población de la ciudad.

Montenegro y Stephens (2005, p. 1864) muestran que numerosas investigaciones sostienen que los pueblos indígenas que se encuentran más integrados a la sociedad occidental, como es el caso de los indígenas urbanos, son más vulnerables a las llamadas enfermedades modernas o enfermedades relacionadas con la pobreza. Estas vulnerabilidades están ligadas al relacionamiento con la enfermedad y a las pobres condiciones de vida. Un ejemplo son las altas tasas de tuberculosis reportadas en la región latinoamericana en comunidades indígenas (p. 1864).



Una de las informaciones más interesantes que arroja el análisis que hace el DANE sobre el Censo de 2005 es el tema de las causas de cambio de residencia: el censo indagó por las razones por las cuales las personas cambiaron de residencia en los últimos cinco años. En la tabla 4 se presentan las causas de cambio de residencia tanto para la población indígena como para la población nacional.

TABLA 4

CAUSAS DE CAMBIO DE RESIDENCIA, CENSO 2005		
Causas de cambio de residencia	Población indígena (%)	Población nacional (%)
Otra razón	24,6	12,7
Razones familiares	48,4	42,4
Motivos de salud	2,6	2
Necesidades de educación	6,7	3,8
Amenaza para su vida	10,2	3,8
Riesgo desastre natural	3,2	1,6
Dificultades para conseguir trabajo	22,3	15,8

164

INDÍGENAS SIN DERECHOS

Digno de resaltar es que más del 10,2% de la población indígena que en los últimos cinco años cambió de residencia fue porque existió una amenaza contra su vida. La población nacional que dijo cambiar de residencia por motivos de amenaza contra su vida fue de un 3,8%, la población afrocolombiana un 5,6% y la población rom 1,8%. Los pueblos indígenas tienen la tasa más alta de desplazamiento forzado, la causa de cambio de residencia como una amenaza contra la vida es consecuente con la población indígena des-

plazada. Según el Sistema de Información Geográfica de Pueblos Indígenas de Cecoin, entre los años 2000 y 2004 (Villa y Houghton, 2005, p. 22), que vendría a ser el periodo que analiza el Censo de 2005, la situación de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH) de los pueblos indígenas fue la siguiente:

La tendencia del periodo concentra el mayor número de violaciones contra pueblos indígenas, y es crítica en materia de asesinatos políticos, especialmente en el año 2002, situación que también se observa para el resto de población del país y que está ligada con la ruptura de negociaciones del gobierno de Pastrana con las FARC, la política de castigos por parte de los paramilitares contra la población civil, y la toma del paramilitarismo de buena parte del país explicitada por sus voceros que afirmaron públicamen-

te controlar el 35% de los congresistas colombianos tras las elecciones de marzo de ese año que dieron el triunfo a Álvaro Uribe Vélez (Villa y Houghton, 2005, p. 48).

Ante esta situación, no es de extrañar que la población indígena sea la que se vea forzada en mayor número a cambiar de residencia por amenaza a su vida ya que todas las violaciones mencionadas anteriormente representan amenazas para la vida de los pueblos indígenas.

TABLA 5

VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA PUEBLOS INDÍGENAS 2000 -2004 TOTAL POR TIPO DE VIOLACIÓN								
Año	Asesinato político	Desaparición forzada	Heridos	Secuestro	Violación sexual/Tortura	Amenaza individual	Detención arbitraria	Total
2000	121	12	65	7	6	30	131	372
2001	182	18	23	5	23	42	101	394
2002	293	18	24	13	48	37	13	446
2003	183	14	22	4	39	54	214	530
2004	117	44	31	28	48	57	129	454
Total	896	106	165	57	164	220	588	2196

Fuente: Sistema de Información Geográfica de Pueblos Indígenas de Cecoin.

Al observar las respuestas que afectan los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de los pueblos indígenas tenemos que casi un 7% de la población indígena que cambió de residencia en los últimos años lo hizo por lo que se definió como “necesidades de educación”. Nuevamente los indígenas son el grupo poblacional con más alta proporción en comparación con la población nacional (3,8%), los afrocolombianos (4,2%) y el pueblo rom (2,7%). Un 22,3% de la población indígena afirma que la “dificultad para conseguir trabajo” fue la razón que forzó su cambio de residencia, y un 2,6% contestó que los motivos de salud fueron los que obligaron a su cambio de residencia.

Datos incompletos del Censo de 2005

El DANE ha publicado un análisis del Censo con algunas cifras para los grupos étnicos (2005). Puesto que los micro-datos del Censo de 2005 no han sido publicados por el DANE, solo podemos asumir provisionalmente las cifras presentadas y realizar algunos comentarios sobre situaciones relevantes que de ellas se desprenden.

La composición porcentual de la población indígena por sexo según Censo de 2005 es la siguiente: los hombres indígenas representan el 50,4% mientras para los hombres no indígenas es de 48,8%, y la de las mujeres indígenas es de 49,6%, cuando la proporción nacional es de 51,2% de mujeres. Si esto lo relacionamos con el índice de masculinidad de los indígenas, que es de 101,6%, significa que por cada 100 mujeres indígenas hay 102 hombres indígenas. A nivel nacional el índice de masculinidad es de 95,3%, lo que significa que por cada 100 mujeres hay 95 hombres.

Según el DANE,

La población indígena es joven, el 40% de la población es menor de 15 años. El grupo de edad que presenta una mayor concentración de población es el de 0 a 4 años, seguido por el grupo de 5 a 9 años. Al comparar la población indígena con las demás poblaciones se observa que este grupo étnico cuenta con una mayor proporción de población joven y, en consecuencia, con una menor proporción de población vieja” (DANE, 2006, p. 37).

En el Censo de 1993, el 45% de la población indígena estaba conformada por personas menores de quince años (Arango y Sánchez, 2004, p. 62), ello podría suponer que la esperanza de vida de la población indígena creció y por tanto la proporción de población joven disminuyó del total por tal razón.

La esperanza de vida del Censo de 2005 no ha sido proporcionada hasta la fecha por el DANE, la esperanza de vida indígena del Censo de 1993 era de 57,8% para las mujeres y de 55,4% para los hombres, muy inferior al promedio de vida nacional que era de 73,04% para las mujeres y de 64,27% para los hombres. Es decir, una mujer indígena vivía en promedio quince años menos que la media de las mujeres colombianas, y los hombres indígenas vivían casi diez años menos que la media de los hombres colombianos. Con estas diferencias tan abruptas en la esperanza de vida, es de suponer que en estos doce años, aun sin mucho esfuerzo por parte de los gobiernos correspondientes, era fácil mejorar la esperanza de vida de la población indígena ya que se encontraba en unos índices realmente bajos. Sería revelador contar con la información desagregada por etnias para conocer si este supuesto incremento en la esperanza de vida se dio de manera uniforme en todas las etnias o si hubo diferencias.

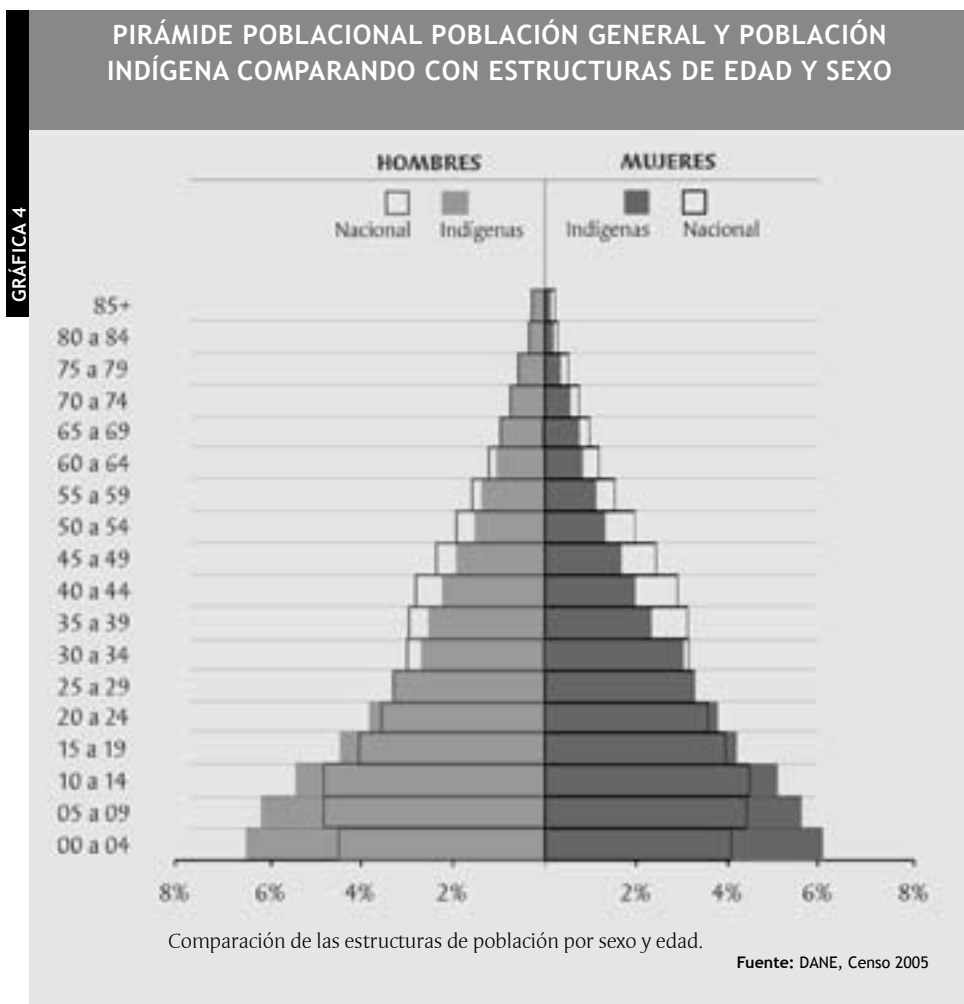
Otro de los datos que el DANE nos ofrece sobre población indígena es el índice de fecundidad, que es la relación mujeres-niños. Este indicador de la fecundidad que se calcula dividiendo la población menor de cinco años por el número de mujeres en edad reproductiva, entre 15 y 49 años, se utiliza como una medida indirecta de la fecundidad. Entonces “la relación niños mujer para los indígenas es 0,62, es decir, por cada 100 mujeres en edad fértil hay 62 niños menores de 5 años, esta relación es mayor que la presentada para el Censo del 93 de 0,42, e indica un incremento notorio en la fecundidad de este grupo étnico” (2006, p. 40). Al no contar con la tasa de fecundidad indígena o la tasa de mortalidad infantil (TMI) este dato aporta poco ya que no sabemos si es que las mujeres indígenas están teniendo más hijos o si sus hijos/as se mueren menos que antes.

La TMI para el periodo 1989-1999 calculada por Arango y Sánchez (2004) fue de 63,3% por cada mil habitantes en el año 1990, la tasa de ese momento para el país era de 41,3% por cada mil nacidos vivos y la rural de 50,5%. La precaria situación en la que viven las comunidades indígenas es bien conocida e ilustrada por diferentes autores y por informes de organismos internacionales. En un estudio sobre el Censo de 1993 de Marión Pineros y Magda Ruiz (mencionado en Arango y Sánchez, 2004, p. 63) se dice que existía una mayor y preocupante mortalidad

femenina en menores de cuatro años, y que sería muy importante tener los datos sobre este tema para poder tener mayores elementos sobre esta importante y fundamental situación. Presumiendo que los niños y las niñas indígenas de 0 a 4 años se mueren menos, es decir, que la TMI ha disminuido debido a que las condiciones de salud y otras asociadas han mejorado por las múltiples y sistemáticas reivindicaciones de las organizaciones indígenas del país, nos encontraríamos ante un periodo de "impasse", es decir, cuando se mejoran las condiciones de vida de las mujeres de un grupo poblacional, éstas tienden a tener menos hijos, pero para que esto suceda tenemos un periodo en que las mujeres siguen manteniendo una alta tasa de natalidad hasta que realmente comprueban que sus hijos no se mueren. En cualquier caso, esto debería analizarse con datos sobre la situación de desnutrición de los niños y las niñas indígenas. Porque una posibilidad es que la TMI haya disminuido pero

los niños sobrevivan en un estado de nutrición muy precario que va influir definitivamente en sus posibilidades como personas adultas. En cualquier caso, en la poca información encontrada sobre el tema, sabemos que en el 2003, el índice de TMI era de 19 por mil habitantes mientras para la población wayuu era de 111 por 100 habitantes (Montenegro y Stephens, 2005, p. 1863).

Para ilustrar de mejor manera los datos que se han presentado es interesante observar la pirámide poblacional indígena (gráfica 4) por estructura de edad y sexo contrapuesta con la pirámide poblacional nacional proporcionada por el DANE. En primer lugar observamos que la pirámide de población indígena va decreciendo en cada segmento de edad a un ritmo muy superior de la población nacional, lo que muestra claramente que la tasa de mortalidad indígena es muy superior a la nacional y refleja la vulneración sistemática de los derechos de los pueblos indígenas y la grave



situación socioeconómica en la que se encuentran las comunidades. Esto no es nada novedoso, ya que estudios recientes sugieren que en la mayoría de países latinoamericanos los pueblos indígenas tienen las tasas más altas de morbilidad y mortalidad (Montenegro y Stephens, 2005, p. 1863), que cuando estos indicadores se contraponen a indicadores de pobreza nos dan un claro panorama de las disparidades en la salud de los pueblos indígenas latinoamericanos. En cualquier caso, la raza y la etnicidad son factores determinantes para el nivel salarial en Latinoamérica, el nivel de ingresos individuales entre los pueblos indígenas se encuentra entre 46 y 60% por debajo de la población no indígena (Banco Mundial, 2006, p. 148).

También observamos que en el fragmento de cero a cuatro años la población indígena es mucho más alta que la proporción de la población nacional, quedando constatado que la tasa de natalidad de mujeres indígenas es muy superior a la de la población nacional que, como muestra la pirámide, es decreciente. También podemos constatar en la pirámide que la TMI para los pueblos indígenas es muy alta, mostrada por decrecimiento en la población indígena entre los segmentos de 0 a 4 años y de 5 a 9 años. Mientras para la población nacional entre los segmentos de edades de 5 a 9 y de 10 a 14 años la población se mantiene, la población indígena decrece nuevamente lo que indica que la tasa de mortalidad en los niños, las niñas y los jóvenes indígenas es muy alta. En general, en las pirámides poblacionales la población tiene un descenso fuerte en el segmento de 15 a 19 años, en los dos segmentos anteriores, como muestra la pirámide de población nacional, eso no suele suceder.

En el breve análisis que realiza el DANE sobre el Censo de 2005 se proporcionan el índice de dependencia⁹ para la población indígena que es de 81, lo que quiere decir que por cada 100 indígenas en edad productiva se encontraron 81 indígenas en edad dependiente. En el Censo de 1993, este índice de dependencia era de 96, en ese momento de 92 para las mujeres indígenas y de 99 para los hombres. Es decir

⁹ El Índice de Dependencia es la relación entre la población considerada como dependiente (menores de 15 años y mayores de 65 años), y la que se define como económicamente productiva o potencialmente activa (15 a 64 años), permite establecer el grado de dependencia que tiene la población no productiva de la población considerada productiva, y significa la carga económica que representa el número de personas "inactivas" por cada 100 personas activas de la población.

que esta dependencia bajó de 1993 al 2005, aunque la población indígena sigue siendo la que tiene el índice de dependencia más alto en Colombia ya que tanto la población afrocolombiana (63%) y la rom (44%) son mucho menores. Esto significa que la población indígena mantiene una carga económica en términos de la cultura occidental que la hace encontrarse en una situación de mayor precariedad en términos de competitividad económica.

En el Censo general de 2005 se preguntó a las personas si tenían limitaciones permanentes para moverse o caminar, para usar sus brazos o sus manos; ver a pesar de usar lentes o gafas; oír, aun con aparatos especiales; hablar, entender o aprender; relacionarse con los demás por problemas mentales o emocionales, bañarse, vestirse o alimentarse por sí mismo, u otra limitación permanente no específica. La población indígena que se declaró con alguna limitación permanente es de 6,3%, que es igual que la media nacional.

Desafíos

Los resultados del Censo de 2005 para pueblos indígenas han sido cuestionados por las organizaciones indígenas ya que aparecen serias inconsistencias entre las cifras y las realidades de los pueblos. A pesar de ello, este Censo es la herramienta más actualizada que se tiene a nivel nacional que arroja datos cuantitativos sobre algunos síntomas de los pueblos indígenas. Según los datos, esta población ha crecido a un ritmo muy superior que la nacional, representando un 3,4% de la población total colombiana; cabe resaltar lo ocurrido en las cabeceras municipales donde la población crece fuertemente representando más del 20% de los indígenas. El análisis de este crecimiento queda a la mera especulación sin tener los datos sobre etnias, sexo, estructura de edad y otros que podrían desvelar ciertos comportamientos.

Este crecimiento de la población indígena, asociado al problema territorial, especialmente en la zona andina, como se sustenta en el capítulo X sobre el derecho al territorio, profundiza más la grave situación de vida en las que vive la mayoría de la población indígena. Fenómenos como el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado interno apuntan a una de las principales causas del desplazamiento de los indígenas a los centros urbanos al igual que la grave crisis en la que se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales.

También este crecimiento de la población indígena debería significar una mayor atención por parte del Estado para atender a esta población. Así mismo, el incremento de los indígenas urbanos debería conllevar políticas específicas que apoyen la situación en

la que se encuentran estos pueblos. Con la poca información disponible podemos afirmar que para los indígenas la educación no sólo es fundamental sino que para obtener educación para sus hijos se cambia de lugar de residencia.

BIBLIOGRAFÍA

- AICURIGUA (2002). *Plan de vida curripaco y yeral*. ONIC, Almaciga, Watu.
- ARANGO, RAÚL y ENRIQUE SÁNCHEZ (2004). *Los Pueblos Indígenas de Colombia en el umbral del milenio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (Cepal) (2006). "Pueblos indígenas de América Latina: antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI". En *Panorama social de América Latina 2006*.
- CRIDEC (2006). Situación actual de tenencia de la tierra de las comunidades indígenas de los pueblos embera chamí y katio en el departamento de Caldas.
- CRIT (2002). *El convite pijao*. Onic, Almaciga, Watu.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) (2006). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá: Dirección de Censos y Demografía.
- GROS, CHRISTIAN (2000). "Identidades indígenas, identidades nuevas. Algunas reflexiones a partir del caso colombiano". En *Políticas de etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Informe de la Reunión Internacional de Expertos sobre Pueblos Indígenas Urbanos y Migraciones (2007). Santiago de Chile, 27-29 de marzo.
- MOLINA, HERNÁN (2007). "Nuevos escenarios de vida indígena urbana: el caso de Bogotá". *Etnias & Política*, núm. 4. Bogotá: Cecoin.
- MONTENEGRO, RAÚL A. y CAROLYN STEPHENS (2005). "Indigenous health in Latin America and the Caribbean". *Indigenous Health 2, Annual Review Antropology*, 34: 639-665. Disponible en arjournals.annualreviews.org por 190.24.83.47 [consultado el 10/09/07].
- ONIC (2003). El desplazamiento indígena en Colombia. Caracterización y estrategias para su atención y prevención en áreas críticas. Bogotá.
- PERRY, ARIAS, MALONEY LÓPEZ y SERVÉN (2006). *Poverty Reduction and Growth; Virtuous and Vicious Circles*. The World Bank.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, HAYRÁN y OJEDA MONCAYO, AMPARO (2007). Informe Situación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en la Amazonia Colombiana, Observatorio DESC Amazonia (ODA) Nodo Colombia, Colombia.
- SOTOMAYOR, MARÍA LUCÍA (1998). "Porque somos indígenas, pero ¿por qué somos indígenas?" En María Lucía Sotomayor (eds.). *Modernidad, identidad y desarrollo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología, Ministerio de Cultura, Colciencias.
- VILLA, WILLIAM y JUAN HOUGHTON (2005). *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia 1974-2004*. Bogotá: Cecoin, OIA.



Estado del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas en Colombia

■ OBSERVATORIO INDÍGENA DE SEGUIMIENTO
A POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS ÉTNICOS

Juan Houghton, investigador de Cecoin.

Es corriente en los discursos oficiales hablar del carácter excesivo de la titulación de tierras para los pueblos indígenas; y se ha vuelto lugar común recordar los más de 30 millones de hectáreas tituladas, para probar que las actuales demandas indígenas no tienen justificación. El argumento se basa en un cálculo trivial del promedio de hectáreas por indígena comparado con el promedio nacional. Más allá de la evidente manipulación, que se hace más odiosa en tanto la realizan los propios terratenientes incrustados en el gobierno –sea el Ministerio de Agricultura, sea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)–, hay un propósito adicional: presentar los derechos de los pueblos indígenas como derechos de particulares, mientras se muestra la normatividad que favorece a los grandes propietarios de tierras y a los nuevos empresarios del agro-*bussines*, como propósito público nacional.

Este capítulo pretende refutar esa tesis gubernamental analizando el verdadero cumplimiento de sus obligaciones. El punto de partida es una caracterización extensa junto a la fundamentación política y filosófica del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas, así como una presentación de las fuentes sustantivas del mismo, ajustándonos a lo señalado por el Comité del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y a otros instrumentos internacionales. En un segundo apartado se muestra cómo la política de titulación de tierras de los pueblos indígenas en Colombia sigue siendo un campo hostil al cumplimiento de los derechos reconocidos, cómo la gran mayoría de los pueblos indígenas no tiene satisfecho este derecho, cómo las otras políticas del Estado actúan para que los derechos a la tierra de los indígenas sean negados por los crecientes “derechos” otorgados a los poderes empresariales.

Fundamentación del derecho a la tierra y al territorio para los pueblos indígenas

El derecho a la tierra como derecho humano

La definición de sujetos colectivos particulares –diferentes a los pueblos y naciones– como titulares del derecho a la tierra y al territorio, así como el derecho a la tierra para los sujetos individuales, ha tenido desarrollo controversial. La transformación del movimiento campesino o los “sin tierra” en titulares colectivos del derecho a la tierra ha implicado una fuerte disputa por formalizar dicho reconocimiento en instrumentos legales a escala nacional, y colaterales ejercicios de soberanía sobre la tierra, pero sin que se logre pleno consenso sobre el mismo.

Sofía Monsalve realiza un balance del debate. Establece como punto de partida que la tierra es un recurso vital para la mayoría de las comunidades locales rurales, y es condición esencial para el disfrute de los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, y plantea que esa constatación debería ser fuente suficiente del derecho a la tierra. Su primer desafío es demostrar que no aparece explícitamente un tal derecho a la tierra en el PIDESC, para lo cual acude a otros instrumentos internacionales utilizados por el Comité del Pacto para demostrar que en efecto estamos ante un derecho humano en todas sus dimensiones; de esta manera, refiere como fuentes del derecho a la tierra el derecho a la propiedad, los derechos culturales y de las minorías, el derecho de libre determinación, el Convenio 169 de la OIT en sus apartes de derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas, y el derecho a la tierra de las mujeres rurales, todos ellos previstos en instrumentos internacionales. El repaso le permite constatar que se trata en general del derecho a la tierra de quienes de alguna manera ya lo ejercen de facto. Para los "sin tierra" se fundamenta especialmente en el derecho a la alimentación y a estar protegido contra el hambre, y habida cuenta que según la FAO el 80% de quienes padecen hambre son comunidades rurales sin tierra, concluye que "los grupos socialmente vulnerables que están en peligro de sufrir hambre, tienen derecho a acceder a la tierra y demás recursos productivos, de manera que puedan ganarse el sustento y vivir dignamente. En este sentido, realizar programas de reforma agraria integrales y sostenibles constituye una obligación de derechos humanos". Su conclusión es que si bien no existe un derecho humano a la tierra, está implícito en otros derechos como los arriba anotados, que lo requieren para quienes ya la poseen, y que el derecho a un nivel de vida adecuado proporciona la base para exigir el derecho a la tierra de quienes no la tienen (Monsalve, 2004, pp. 42-57).

Esta dificultad es reconocida igualmente por otros analistas. Herreño (2004, pp. 247-272) sustenta su argumento en considerar el territorio como un derecho-condición de la posibilidad de otros derechos (como la vivienda y la alimentación), acercándose a Monsalve. Mantilla (2006, p. 17) es reiterativo en sostener que los derechos humanos exceden la positivación y, en consecuencia, es posible una hermenéutica compleja que muestre cómo el derecho a la tierra hace parte consustancial de los derechos humanos, en tanto se conciben como predicados de la dignidad humana. Aun así, Man-

tilla sostiene (p. 20) que la satisfacción del derecho a la tierra *requiere* de su distribución equitativa y razonable (en el sentido rawlsiano), es decir, que implica un derecho no atribuible a los individuos sino a los grupos o a cada uno de forma abstracta o política. A eso debemos agregar por nuestra parte que el derecho *únicamente* se materializa en dicha "distribución equitativa de la tierra", que no incluye un acceso garantizado para cada quien sino modelos políticos específicos de complementariedad campo-ciudad, socialización de la propiedad y reconocimiento de derechos étnicos, pues es un hecho que la exigibilidad del derecho a la tierra para todos y cada uno de los individuos resultaría en un imposible jurídico o en un monstruo particularista, a menos que se tratase de la plena socialización de la misma.

En general se reconoce que se trata de un derecho cuya aplicación y satisfacción resultan inviables para cada individuo, obligándose entonces a una solución política general. Adicionalmente, para resolver la cuestión de quiénes pueden ser titulares efectivos del derecho a la tierra en contextos donde dichas políticas apenas se avizoran, se ha predicado en general como un bien jurídico en cabeza de sujetos colectivos. La transformación de grupos especiales en dichos sujetos colectivos no ha sido resuelta; la delimitación de los atributos que harían de esos grupos humanos específicos unos sujetos colectivos del derecho a la tierra no resulta tampoco plenamente consensuada. Ni la Constitución Política colombiana, ni ninguna otra norma interna, nombran a los campesinos y menos les reconocen tal carácter de sujeto colectivo de derechos; similar situación se presenta en las constituciones de la mayoría de los países occidentales. Por ello, en el Congreso Agrario realizado en Bogotá en abril de 2003, las organizaciones campesinas impulsaron que en el Mandato Agrario allí aprobado quedase explícito el "Reconocimiento político del campesinado como sujeto de derechos específicos y actor social diferenciado, con identidad propia, pluricultural". Como es claro en la formulación, la iniciativa está sustentada en considerar la existencia de auténticos procesos de etnización en las comunidades campesinas, o en postular el renacer de comunidades políticas de base étnica ocultas tras el término genérico de "campesinos", categoría de origen económico. El proyecto de ley promovido en 2006 por las organizaciones rurales¹ insiste

¹ En 2006 las organizaciones del campo agrupadas en el Consejo Campesino, Negro e Indígena (CNI), presentaron a través del

en este carácter de comunidades de pleno derecho y diferenciadas dentro de la población nacional. Así, el enfoque traslada el debate de *grupos* al de *pueblos*.

Otra aproximación se ha hecho desde la óptica de los derechos colectivos de las minorías, sustentada por Kymlicka (2003, p. 31), cuyas fuentes son el multiculturalismo y la ciudadanía multicultural; de la misma tradición teórica se deriva el derecho al territorio a partir de los derechos culturales. Estas perspectivas resultan problemáticas para fundamentar el derecho a la tierra y el territorio para los pueblos indígenas. No porque tales dimensiones (demográfica y cultural) sean irrelevantes en el caso de los pueblos indígenas, sino porque dichas posturas teóricas asumen la territorialidad de los Estados naciones como una realidad trascendente, desconociendo el carácter histórico de los mismos, lo cual no deja de ser paradójico si se tiene en cuenta que Kymlicka, con su tesis pretende, enfrentar la amenaza que la conformación de los Estados nacionales implica para los grupos minoritarios. Es claro que la caracterización de los pueblos como minorías no es sino la presentación ideológica de un resultado histórico producido por el colonialismo y la formación de los Estados modernos, que subsumieron o fragmentaron en un territorio único, en las identidades nacionales y en las ficciones de la ciudadanía universal las identidades, comunidades y territorios de los pueblos indígenas originarios integrados (o derrotados).

Por supuesto, no se trata de fundamentar el derecho al territorio en una existencia ahistórica de los pueblos, sino precisamente de poner en cuestión el carácter trascendente y ahistórico del territorio estatal. La condición de minoría es una evidente predicación del Estado respecto de los pueblos y grupos étnicos, a los cuales subordina en su forma territorial por medio de la fuerza o la economía; pero sin duda, como han señalado las organizaciones indígenas, los wayúus no son minoritarios en su territorio, ni los nasa en el suyo, ni los nukak en el propio. La condición minoritaria de los pueblos indígenas obliga a mínimos políticos (y en reconocimiento y garantía de derechos) por parte de los Estados frente a aquéllos, en tanto se tenga en cuenta que se trata de una situación relacional; pero el ser

minoría de ninguna manera se trata de una condición sustantiva de los pueblos indígenas por cuanto reivindican su carácter de pueblos como lo sustantivo. Este elemento es altamente relevante para los casos en que deben definirse prioridades de desarrollo, o cuando se declaran ciertas explotaciones de recursos naturales como prioritarias para el interés del país, etc., donde se utiliza el carácter de “mayoría” como fundamento del derecho sobre y contra los pueblos indígenas.

La complejidad de un derecho humano que solo tiene realización en tanto se reconoce un titular colectivo del bien jurídico conduce a la inmediata transformación de éste en un derecho político, pues implica una forma de concebir el derecho de manera sistémica (en relación con todo el orden jurídico) y de garantizarlo mediante una reorganización del ejercicio político público, del poder y de los bienes colectivos. Los derechos económicos, sociales y culturales, en tanto su titular es complementariamente individual-colectivo (por ejemplo, si se entiende el derecho como “derecho a la salud pública” o a la “educación pública”), y los satisfactores del derecho son necesariamente colectivos, son exigibles solo mediante vías políticas: políticas públicas y derechos políticos. Lo que no es diferente en lo sustancial a los derechos civiles y políticos, pues es claro que la garantía del derecho a la vida e integridad solo puede darse en sistemas políticos que adopten medidas específicas para lograrlo.

Ahora bien, reconocer los derechos políticos para grupos (y más si son territoriales) ha sido una de las preocupaciones centrales de los Estados modernos. Su pretensión de soberanía exclusiva choca con la idea de grupos que pueden poner en discusión dicha exclusividad y dicha soberanía; la forma como los Estados entienden los derechos está presa de la mentalidad liberal: los individuos tienen derechos pero estos derechos presuponen su carácter de súbditos del Estado, y las agrupaciones son entendidas como formas agregadas de individuos. Es justamente esta situación la que permite que el derecho a la tierra en general, que aparece como problemático para los grupos específicos, al momento de fundamentarlo para los pueblos indígenas resulte plenamente aceptable, debido al reconocimiento internacional (y nacional en el caso colombiano) de los pueblos indígenas como comunidades políticas no estatales.² En este caso, el

Polo Democrático Alternativo (PDA) un proyecto de ley agraria. Esta propuesta fue desestimada por el Congreso de la República a pesar de estar obligado a considerarla, y es uno de los vicios de inconstitucionalidad de la recientemente aprobada Ley de Desarrollo Rural en junio de 2007.

² El concepto de “comunidad política” surge como respuesta a la idea evolucionista de las instituciones políticas, que considera

reconocimiento explícito de un sujeto colectivo cambia la fuente del derecho y lo traslada a los derechos políticos de existencia de dicho sujeto.

Del derecho de los pueblos y las naciones a un espacio gobernado y significado, al derecho al territorio de los pueblos indígenas

Erica-Irene A. Daes, ex presidenta-relatora del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas (2002, pp. 9-16), recordaba en un informe sobre la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, que la Carta de la ONU de 1948 no enunciaba ningún "derecho" a la libre determinación. Sólo menciona ambiguamente el principio de la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a disponer de sí mismos. Es en la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos colonizados, en 1960,³ donde se establece que "todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación; en virtud de ese derecho, determinan libremente su estatuto político y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural". Esta resolución internacional establece que "todos los pueblos tienen el derecho de disponer de sí mismos", y hace referencia explícita al derecho a la libre determinación de los pueblos "todavía dependientes", y de aquéllos sumidos en "la subyugación, la dominación o la explotación *extranjeras*".

Aunque nunca se hizo mención específica de los pueblos indígenas en dicha declaración, tampoco se excluyeron; las organizaciones indígenas en su momento señalaron que sus pueblos cabían en la caracterización de dependientes, en tanto se han mantenido en situaciones de dominación por gobiernos externos y diversas formas de colonialismo interno. Actualmente, en plena discusión de la Asamblea Constituyente boliviana, las organizaciones indígenas y campesinas no dudan en caracterizar el Estado boliviano como un Estado colonial, tal como lo hacen las

organizaciones ecuatorianas. Ésta no ha sido una caracterización corriente entre los pueblos indígenas en Colombia; aun así, las organizaciones que han hecho parte del proceso de las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) siguen utilizando en sus documentos actuales conceptos que hacen parte de este discurso. Y aunque las organizaciones del entorno de la ONIC no han sido muy amigas de esta concepción, ciertamente valoran la relación con el Estado y la sociedad criolla dentro de los campos de la dominación político-cultural, vale decir, colonial.

En 1966 son aprobados los dos Pactos fundamentales de la ONU (el de Derechos Civiles y Políticos, y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Estos dos Pactos pusieron en cierta medida al margen la Declaración, habida cuenta de la fuerza vinculante de éstos. Por ello, las organizaciones de los pueblos (incluidos los indígenas), en el esfuerzo por fundamentar el derecho a la libre determinación y al territorio han acudido a su artículo 1 común:

1. Todos los pueblos tienen el derecho de *libre determinación*. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de *sus fines*, todos los pueblos *pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales*, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. *En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia* (énfasis agregado).

Los fines (superiores) aludidos en el citado artículo, que podemos señalar como el *derecho a la existencia misma como pueblos*, implican la condición territorial,⁴ y necesariamente se concretan con el derecho a disponer del destino de las riquezas y los recursos naturales como garantía de pervivencia, siendo la tierra una riqueza y un recurso fundamental. Marie Léger (2002), refiriéndose especialmente a los pueblos indígenas, lo plantea en términos más abarcales: "el derecho a la libre determinación es el primer derecho colectivo

al Estado como una forma superior frente a las formas tribales, o que estima que la lucha por el autogobierno necesariamente conduce a la formación de Estados; así, el concepto describe tanto a los Estados como a otras formas de organización política de las sociedades, contemporáneas y de otras épocas. La "comunidad política no estatal" permite describir tanto el propósito de autogobierno y libre determinación, como la renuncia a adoptar formas estatales.

³ Naciones Unidas, Resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960.

⁴ Se ha utilizado el caso del pueblo Rom como prueba de la posibilidad de "pueblos sin territorio"; sin embargo, y como es evidente, se trataría por el contrario de una territorialidad diferente y ampliada, antes que de la ausencia de ésta. Más ilustrativo resultan los casos de pueblos con territorios expropiados, como el palestino, cuya situación ha producido una diáspora creciente.

que permite ejercer todos los demás derechos, pero al mismo tiempo supone la existencia de éstos”.

Esta norma, al reconocer el derecho de libre determinación, reconoce a los pueblos y las naciones el derecho al territorio (subyacente en él) y, consecuentemente, el derecho a la tierra, como *conditio sine qua non* del derecho a la existencia, a la pervivencia y a la identidad. En tanto el derecho al territorio es una forma concreta de garantizar el derecho a la existencia como pueblo, es consustancial que asociado al derecho de autodeterminación esté el disfrute de las riquezas y los recursos naturales.⁵ Los diversos instrumentos internacionales incluyen en el concepto de “riquezas”, entre otros, los sitios arqueológicos, monumentos naturales, sitios o lugares excepcionales en cuanto a su diversidad biológica, etc., y en “recursos naturales” el suelo, los recursos del suelo y del subsuelo, y también los recursos bio-genéticos que el territorio contiene.

Los dos documentos de las Naciones Unidas aludidos nacieron en el contexto de la descolonización africana y asiática, momento en el cual diversos pueblos –cada uno por su lado o en confederaciones multiétnicas– alegaron y ejercieron su soberanía y desafiaron la de las metrópolis. Es sabido que acogiendo a ese derecho, la mayor parte de los pueblos del Tercer Mundo eligieron en el siglo pasado la separación mediante complejos procesos de guerras de liberación nacional y desmembramiento de territorios tradicionales para configurar nuevos territorios; no es ése el caso de los pueblos indígenas de América en su mayoría.

El derecho de libre determinación implica “separarse o unirse territorialmente” a un Estado, o crear un Estado independiente con territorio propio, o ser reconocidos en el plano internacional y ser tratados según sus disposiciones aunque no se tenga una forma estatal de representación; también implica disfrutar totalmente de los territorios y sus recursos naturales cualquiera sea la modalidad adoptada de relación con los Estados actuales. Es natural que muchos gobiernos vieran entonces la reivindicación de la libre determinación como la exigencia de conformación de nuevos Estados y secesiones territoriales, aunque ésta fuera más amplia y compleja. Y aunque la gran mayoría de los pueblos indígenas explícitamente hayan

manifestado su voluntad de mantenerse integrados a los Estados naciones, eso sí, en una relación diferente a la colonial.

Otros instrumentos y declaraciones internacionales, no reconocidas en el ambiente de la ONU, pero reconocidas políticamente como fuentes legítimas de interpretación, señalan la misma conexión entre libre determinación, territorio y reconocimiento como pueblos. La Declaración de Argel (1976), por ejemplo, en la Sección del *Derecho a la existencia* incluye el derecho al territorio como un elemento consustancial (art. 3) de la misma, y predica el derecho exclusivo sobre las riquezas y los recursos naturales.

Ahora bien, el territorio como lo entendemos hoy es una categoría de la modernidad. Es ésta la que ha planteado el carácter universal de la territorialidad entendida como bien colectivo intangible o como bien público no enajenable ni privatizable. En los Estados europeos, que dieron forma moderna a los Estados territoriales actuales, su formación está asociada íntimamente a las dinámicas capitalistas de creación de mercados nacionales, a la emergencia de categorías como el “ciudadano libre” y la “soberanía popular”, y resulta una superación de los Estados absolutistas de base feudal donde el territorio constituye un bien privado de las monarquías medievales, a la vez dueñas y gobernantes de la tierra.

Muchos pueblos (sobre todo indígenas) no concebían su espacialidad ancestral tanto en su dimensión política (de espacio gobernado) cuanto en dimensiones simbólicas y culturales (espacio significado), y la construcción de fronteras era resultante de dinámicas económicas y ambientales (Jaramillo, 2003; García Hierro, 2004). El tránsito desde concepciones de Madre Tierra, por ejemplo, a concepciones de territorio, está relacionado con la autoconformación de los pueblos indígenas como sujetos políticos culturales en respuesta a los desafíos de la colonización, proceso íntimamente ligado a la modernidad europea. El territorio indígena y los pueblos indígenas, en tanto sujetos, son resultado del colonialismo y de la resistencia indígena a éste, dado que sólo el ejercicio de control sobre el cambio cultural, la dinámica comunitaria, el espacio vital y los recursos naturales garantiza la supervivencia. En este sentido, aunque las sociedades indígenas son anteriores a la modernidad, como pueblos indígenas son una resultante de la modernidad occidental (Houghton, 2007).

⁵ La utilización de los conceptos “recursos” naturales y “riqueza” natural debe hacerse con beneficio de inventario, pues corresponden a lógicas mercantiles que no en todos los casos son aceptadas por los pueblos indígenas.

La conformación de territorios indígenas, no obstante, resulta una realidad y una necesidad sustancial de la existencia de las sociedades indígenas y de los pueblos; la existencia de un sistema mundial planteó la exigencia de un estatuto de mutuo reconocimiento entre los pueblos, en el cual sin duda el territorio como espacio de la soberanía es ineludible. El derecho al territorio resulta de este modo en una exigencia para cada uno de los pueblos, pero del mismo modo una exigencia para la supervivencia pacífica de la especie.

Es claro que el (un) territorio tiene una implicación excluyente frente a otros territorios. García Hierro ha descrito esta situación:

Para el Derecho occidental, el territorio es el ámbito de lo público como la propiedad es el ámbito de lo privado. El territorio encarna la idea de un patrimonio colectivo, asumido en forma absoluta, exclusiva y perpetua pero de un modo que nada tiene que ver con la propiedad puesto que es, además, transgeneracional, indivisible conceptualmente, inapropiable, indisponible, autónomo en su administración. Hasta aquí todo es cabal para definir la relación cuyo reconocimiento reclaman los pueblos indígenas. [...] Sólo que el territorio, conceptualmente (en el derecho internacional occidental), es uno sólo: no tiene competidores. De ahí el concepto de libre determinación que relaciona una unidad histórico-social (pueblos, naciones) con un territorio único donde se ejerce no el *dominium*, sino el *imperium* (2004, p. 283).

La solución de esta tensión entre territorios que se presumen excluyentes y, por tanto, deben articularse mediante instrumentos de no-subordinación, es el centro de la lucha indígena contemporánea. En la actualidad, los pueblos indígenas reivindican diversas modalidades de autonomía territorial frente a los Estados, casi todas diferentes a la secesión: desde formas de Estado multinacional, pasando por diversas variantes del federalismo, hasta entidades territoriales autónomas de igual nivel que las otras divisiones político-administrativas del territorio (provincias o departamentos); desde la aceptación de simples formas de descentralización administrativa hasta verdaderos reordenamientos territoriales y redistribuciones del poder y las competencias de los distintos entes territoriales.⁶ Lo que está claro para el propósito de este

aparte, es que en todos los casos el ejercicio de la libre determinación implica plenos ejercicios de dominio y control territorial.

Por ello, aunque el movimiento indígena contemporáneo surge de la mano de la lucha por la tierra, rápidamente pasó a reivindicarse el derecho al territorio. Esta fundamentación del derecho al territorio halló fuentes adicionales en el reconocimiento amplio que tienen en la comunidad internacional como sujetos políticos, y en los instrumentos internacionales de los derechos humanos. Como señalamos, el punto de partida filosófico y político del derecho a la tierra de los indígenas es justamente su derecho a la existencia como pueblos indígenas, y por tanto el reconocimiento obvio de que el sujeto de tal derecho son dichos pueblos.

Uno de los momentos más relevantes de este reconocimiento sin duda es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, recientemente aprobada en la Asamblea, que adopta en su totalidad la definición del artículo 1 común a los pactos. Por ello el artículo 3 de dicha Declaración es enfático en asimilarse en forma y contenido con el 1 común de los pactos: "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".

En este punto vale la pena atender a un hecho relevante, que es la decisión de la Corte Constitucional colombiana de acudir a esta Declaración como fuente de interpretación en su sentencia SU 383 de 2003, cuando la Declaración apenas era un proyecto de un Grupo de Trabajo en la Comisión (ahora Consejo) de Derechos Humanos de la ONU.⁷

o los territorios étnicos –incluso binacionales– acercándose, progresivamente a una concepción más cercana a la reclamada por los pueblos indígenas y que trata de identificar un pueblo y un territorio". Así mismo, cfr. Houghton (2007).

⁷ Sostiene la Corte: "En el proyecto de declaración se prevé que los derechos que se enumeran y desarrollan constituyen las normas mínimas para la supervivencia y el bienestar de los pueblos indígenas. Sobre el contenido de la propuesta dice al respecto el Folleto informativo N° 9 emitido por las Naciones Unidas sobre el estado del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo: 'El proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas representa uno de los acontecimientos más importantes para la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. El proyecto de declaración consiste en un preámbulo de 19 párrafos y en 45 artículos en que se abordan los derechos y libertades, inclusive el mantenimiento y el

⁶ García Hierro (2004, p. 286) reseña estas propuestas de la siguiente forma: "Las nuevas concepciones amplían su foco diseñando nuevas figuras como las entidades territoriales (que pueden identificarse como vinculadas a un pueblo, o a un sector territorial local de un pueblo, en el caso de pueblos grandes, o a una realidad pluriétnica determinada, en el caso de pueblos de menor población o inmersos en relaciones interétnicas), los municipios indígenas, las tierras comunitarias de origen,

La Declaración en especial reconoce que los pueblos indígenas tienen igual entidad que los pueblos en sentido genérico, vale decir, que no son embriones inviables de naciones sin Estado sino comunidades políticas de pleno derecho, incluso con personalidad jurídica en el plano internacional. Así lo señala el párrafo preliminar 1 de la misma, afirmando que los pueblos *indígenas son iguales a todos los demás pueblos*, y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.

Si el propósito del reconocimiento de los pueblos indígenas es el derecho a su existencia misma, es obvio entonces que se requiere un reconocimiento pleno al derecho al territorio. En el párrafo preliminar 8, la Declaración se manifiesta convencida de que “el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades”. Ésta es una interpretación consistente con el hecho de que los pueblos no pueden serlo a menos que controlen territorios y recursos. Así lo establece también el Convenio 169 de la OIT que más adelante analizaremos. Lo que aparece en este punto es la imposibilidad de existencia de los pueblos indígenas sin un derecho correlativo al territorio y a sus recursos y riquezas.

Ahora bien, como se desprende del conjunto de la Declaración, el reconocimiento y respeto del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas es también un acto jurídico-político reparatorio frente a una historia de desposesión, expropiación, opresión, que todos los actores internacionales reco-

nocen. Siendo así, la libre determinación obliga a restituir las condiciones que hacen viable la existencia de los pueblos indígenas. Y, como es obvio, esto implica nuevamente el reconocimiento y la restitución de los territorios. No en balde la Declaración reconoce en el párrafo preliminar 5 el

hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, impidiéndoles ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses.

Para concluir en el artículo 27 que los pueblos indígenas tienen derecho

a la reparación [...], por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.⁸

El reconocimiento del derecho de libre determinación, en cuanto al territorio, implica por tanto dos componentes: el derecho de posesión y dominio sobre los territorios ya en posesión efectiva, y el derecho a que sean devueltos los territorios expropiados.

La territorialidad y la espacialidad indígenas

Las concepciones indígenas sobre el territorio no son un simple predicado de éste, sino su propia sustancia. El derecho al territorio, por lo que hemos señalado, es el “derecho a *su* territorio”. Las dimensiones culturales/territoriales que tienen especial relevancia territorial/cultural han sido analizadas en diversos textos. Los Planes de Vida de los pueblos indígenas en Colombia son una fuente rica en descripciones de formas de entender la territorialidad o la espacialidad indígenas.

En “Kai Iyikino: El Manejo del Mundo Hoy. Plan de Vida del Pueblo Murui” (2002) y El Convite Pijao (2002), aparecen concepciones del territorio asociadas directamente con el acceso, la preparación y la distribución de los alimentos (caguana⁹ y casabe de yuca, frutas y miel) entre los diferentes clanes murui; o vinculadas a la interrelación material entre los mundos de abajo (mojados) y los de arriba (secos) a través de las

desarrollo de características e identidades étnicas y culturales; la protección contra el genocidio y el etnocidio; los derechos relativos a las religiones, los idiomas y las instituciones educacionales; la propiedad, posesión y uso de las tierras y recursos naturales indígenas; la protección de la propiedad cultural e intelectual; el mantenimiento de estructuras económicas y modos de vida tradicionales, incluidas la caza, la pesca, el pastoreo, la recogida de cosechas, la explotación forestal y los cultivos; la protección del medioambiente; la participación en la vida política, económica y social de los Estados interesados, en particular en cuestiones que pudieran afectar las vidas y el destino de los pueblos indígenas; la libre determinación, el autogobierno o la autonomía de los pueblos indígenas en cuestiones relacionadas con sus propios asuntos internos y locales; los contactos y cooperación tradicionales a través de las fronteras estatales; y la observación de los tratados y otros acuerdos concertados con los pueblos indígenas’ –resolución 1994/45– se destaca”. Sentencia SU-383 de 2003, p. 82.

⁸ El artículo 27 termina con un inciso 2: “Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o, en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada”.

⁹ Bebida fermentada a base de yuca.

acciones rituales de los mohanes¹⁰ que conectan por los caudales de agua (ríos y quebradas) los diferentes niveles. En el Plan de Etnodesarrollo del pueblo embera katio del alto Sinú (Camaemka, 1997) y en el Mito del Agua del mismo pueblo (Camaemka, 1998), se registra una visión territorial en general compartida por la gran familia embera, asociada al acceso y garantía del agua (ríos y ciénagas) para todos los embera (indígenas) como respuesta a la apropiación privada.

En Tierra Adentro (Surrallés y García Hierro, 2004), aparecen igualmente diversas aproximaciones a espacialidades indígenas que tienen como eje las cosmovisiones, el parentesco, las percepciones del bosque, el cuerpo humano, órdenes totémicos, etc., en cada una de las cuales el territorio entendido en clave geopolítica aparece ordenado desde principios articuladores diversos. Es obvio que la territorialidad no puede entenderse sino aceptando estas formas de organización, representación y manejo del espacio, pues de lo contrario estaríamos frente a una conculcación del derecho. Franky y Mahecha (2000) sostienen que:

la territorialidad no se limita únicamente a una ocupación y apropiación del bosque y sus recursos, pues la trama de las relaciones sociales trasciende el nivel empírico y lleva a que las técnicas y estrategias de manejo del medioambiente no se puedan entender sin los aspectos simbólicos a los que están asociadas y que se articulan con otras dimensiones que la ciencia occidental no reconoce.

García Hierro coincide con esta visión:

La integridad territorial es consustancial a la función económica, a la condición ecológica, a la percepción subjetiva del sujeto del derecho y a la propia naturaleza física del bien. Cualquier alteración de esa integridad modifica la naturaleza propia del territorio y desvirtúa la calidad del derecho reconocido a los pueblos indígenas. [...] El territorio indígena no es la suma de los recursos que contiene y que son susceptibles de apropiación o de relaciones económicas: su naturaleza se basa en esa integración de elementos físicos y espirituales que vincula un espacio de la naturaleza con un pueblo determinado (2004, p. 289).

Resulta claro que no es dable entender los territorios indígenas sin asumir las concepciones territoriales indígenas como parte consustancial de aquéllos. Este hecho ha sido reconocido explícitamente por el Convenio 169 de la OIT. En su artículo 13 plantea que:

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, 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, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación (énfasis agregado).

Todo el artículo transcrito le da relevancia a la propiedad tradicional y a otras formas tradicionales de ocupación o utilización. En otros términos, este derecho está protegido así como fundado en el hecho de que los pueblos indígenas han permanecido de manera material y tradicional (que incluye formas espirituales de reivindicación de la propiedad) en sus territorios. Lo cual se desarrolla también en varios artículos de la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que hacen referencia al reconocimiento y las protección de las leyes, costumbres, tradiciones, relaciones espirituales propias con tierras, territorios, aguas, mares y otros recursos, y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas (arts. 25, 26 inciso 3, 26 bis).

Adicionalmente, la Corte Constitucional colombiana considera que los pueblos indígenas “ocupan sus territorios desde antes de la conquista y colonización de las actuales fronteras estatales” (SU-383 de 2003), y reconoce que:

atendiendo a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, ha de entenderse que al referirse el artículo 330 de la Carta a los territorios indígenas *conjuga la cosmovisión espiritual del indígena que no deslinda el espacio del mundo y su vida de los sistemas técnico geográficos*, a los que acude el resto de la población nacional para obtener una delimitación (p. 128).

Lo que ratifica lo dicho en la sentencia T-188 de 1993:

El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes. Esta circunstancia es reconocida en convenios internacionales aprobados por el Congreso, donde se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes. Adicionalmente, el Constituyente resaltó la importancia fundamental del derecho al territorio de las comunidades indígenas.

Tenemos pues otra implicación del derecho al territorio de los pueblos indígenas, y es que adicional a los espacios físicos se reivindica el derecho a entender dicha espacialidad en forma cultural: concepción frente a otros territorios, concepción sobre el territorio en términos integrales, usos, etc. Un reconocimiento formal a la territorialidad indígena que impida o niegue el ejercicio del control y la apropiación territorial tal

¹⁰ Médico tradicional del pueblo pijao, shamán.

como lo han construido simbólicamente los pueblos indígenas, es un no reconocimiento, y en muchos casos, una vulneración del derecho.

Consustancial a esta concepción integral de la territorialidad, el Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho sobre los recursos existentes en el territorio, que se desprende lógicamente e históricamente del derecho al territorio. En consonancia con el artículo 26 del Convenio, el artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas reconoce que:

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 otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. [...].

En perspectiva del Convenio es de necesidad que los territorios presupongan también la tierra en su dimensión física-ecológica, así como los recursos. Sintetizando a García Hierro (2004) el territorio debe consolidar jurídicamente todas las formas de uso, posesión, manejo, acceso y administración; debe permitir el ejercicio de todas las formas, estables o itinerantes, de control territorial; y debe abarcar todos los elementos: superficie, subsuelo, vuelo forestal, aguas y cochas, fauna y flora, recursos genéticos, los diferentes ecosistemas independientemente de su clasificación económica. Cualquier otra modalidad de comprensión del territorio resulta contraria al derecho.

El Convenio 169 de la OIT reconoce los derechos a los territorios y las tierras indígenas

El Convenio 169 de la OIT, ratificado en Colombia por Ley 21 de 1991, vino a resolver la disputa jurídica sobre la persistencia del derecho sobre territorios y tierras tradicionales. En su artículo 14, explícitamente establece que:

1. *Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.* Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes (énfasis agregado).

Y para que no haya dudas acerca de cuáles son dichas tierras tradicionales, en el artículo 13 ya había aclarado que:

2. La utilización del término *tierras* en los artículos 15 y 16 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.

El reconocimiento del “derecho de propiedad y de posesión” sobre la totalidad del hábitat de cada pueblo indígena resulta así una obligación asumida por el Estado colombiano al ratificar el Convenio. La “totalidad del hábitat” resulta un concepto amplio y abarcante, que incorpora formas de territorialidad diferentes a la posesión y ocupación sedentaria y permanente; por ello se incluye taxativamente las tierras donde haya habido acceso tradicional no exclusivo y las que configuran los territorios de pueblos nómadas e itinerantes, vale decir, rutas de desplazamiento y recolección, circuitos de agricultura itinerante, etc.

Dicho *reconocimiento* presume lo que los indígenas venían reivindicando, esto es, la preexistencia del derecho a la propiedad y posesión de sus tierras; y refuta de forma explícita alguno de los argumentos del Estado en el sentido de ser el “cedente” de dicho derecho. “No se titula el territorio de un pueblo para que sea propietario sino porque es propietario ancestral” (García Hierro, 2004, p. 296).

De donde se desprende que el procedimiento que se debe seguir es la *identificación* de las “tierras que tradicionalmente ocupan” y la habilitación de procedimientos para el acceso a las que “hayan tenido tradicionalmente acceso”. Por ello el mismo artículo 14 prevé que:

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Es pertinente acotar lo que entienden los pueblos indígenas por “propiedad” sobre territorios y tierras. En Colombia la figura tiene doble implicación: es privada y colectiva. En tanto propiedad privada tiene los atributos que la protegen frente a la intervención del Estado y de terceros; en tanto colectiva, tiene los que corresponden a la propiedad pública, que se presume imprescriptible e intangible. Pero se trata sin duda de una forma de resolver una contradicción en los términos; no se trata propiamente de una combinación o de un híbrido, sino en estricto sentido de una propiedad política (*imperium*) que busca su reconocimien-

to frente a la soberanía de los Estados. En Colombia esta tradición viene desde la Ley 89 de 1890, cuando se predica la imprescriptibilidad de los resguardos, la figura de propiedad colectiva sobre las tierras, ampliada y elevada a rango constitucional por la Constitución de 1991, al señalar que son imprescriptibles no solo los resguardos sino las tierras comunales de los grupos étnicos en general.

Herreño (2004) resalta que el Constituyente otorgó a los resguardos “ámbito territorial”, lo que implica un efecto legal inmediato: limita algunas competencias propias del Estado dentro de este territorio, para que se rija autónomamente por sus propias normas, usos y costumbres, que es precisamente lo que reconoce el artículo 246 de la Constitución Política. Así fue planteado por la Corte Constitucional en la sentencia T-634 de 1999. Dice la Corte:

Como dentro de la juridicidad occidental es un contrasentido que la tierra sea sujeto del derecho, entonces, hay que inferir que la Constitución le otorga “derechos” es al territorio del resguardo como una entidad que en su identidad no solo expresa parte de nuestra nacionalidad colombiana, sino que es un concepto que también se ubica en el terreno de la cultura. [...] los resguardos son algo más que simple “tierra” y algo menos que “territorio indígena”; es decir, que no son términos iguales en la conceptualización constitucional, aunque, en una ley de ordenamiento territorial, geográficamente podrían coincidir. Pero, actualmente, todavía no se puede decir que un resguardo es una Entidad Territorial.

La referencia de la Corte se origina al analizar las características de la propiedad sobre el resguardo. La imprescriptibilidad e inenajenabilidad son características de la propiedad pública; es decir, es la “condición territorial” de los resguardos y demás tierras comunales lo que genera estos derechos, pues la tierra no los tiene¹¹. García Hierro, por su parte, pone de relieve que:

cuando los pueblos indígenas reclaman la propiedad de sus tierras no ponen el acento en las características esenciales de la institución de la propiedad ni tampoco en los valores que encierra para una sociedad de mercado (libertad de acción del propietario, individualización del trabajo en la tierra, etc.) ni mucho menos en las repercusiones económicas que lleva aparejada la institución (divisibilidad, alienabilidad, circulación mercantil, seguridad crediticia, etc.). Lo que rescatan de la propiedad son las posibilidades defensivas que le otorgan el carácter absoluto de su ejercicio, su exclusividad y su perpetuidad. Sin embargo, esas facultades –concebidas para desarrollar el imperio del individuo (del *homo faber*, del *homo*

economicus) sobre un objeto cuya característica principal es su circulación mercantil–, cuando son aplicadas a un sujeto y a un objeto jurídico tan diferente, como lo son los pueblos indígenas y sus espacios de vida, devienen en la antítesis de su esencia ya que se reclaman, precisamente, para impedir la circulación y reafirmar su indisponibilidad (2004, p. 282).

Para concluir más adelante que “estas concepciones van desprendiéndose cada vez más de las características de la propiedad privada y acercándose hacia concepciones políticas, o mejor hacia concepciones de derecho público” (García Hierro, 2004, p. 286).

La posición indígena contra la *divisibilidad, alienabilidad y circulación mercantil* de sus tierras está basada en la experiencia. La expedición de los Decretos republicanos que dieron libertad para incorporar los resguardos en los mercados de tierras mediante el repartimiento entre los comuneros, atendiendo a la doctrina liberal que guió las luchas de Independencia, condujo a la desposesión territorial de los indígenas de la zona andina y la Costa Atlántica, mediante procedimientos legales e ilegales de todo tipo; el 11 de octubre de 1821 el gobierno de la Gran Colombia,

dictó una ley nacional llamada “Sobre la abolición del tributo, i repartimiento de los resguardos de indígenas”. Desde esa fecha los indios debían ser llamados indígenas y eran “en todo iguales á los demás ciudadanos, i se rejerán por las mismas leyes”. Hacer a los indígenas “iguales a los demás ciudadanos” conllevaba la abolición del tributo y la ruptura de los resguardos de indios (Del Castillo, 2006, p. 72).

Esta norma inició el desmoronamiento del régimen territorial indígena, que tenía un nivel equivalente a los hoy municipios.¹² Paradójicamente, las normas coloniales, que reconocían el carácter de naciones indígenas a las sociedades amerindias, son el origen del carácter “inalienable e imprescriptible” de las tierras indígenas.

Es esta imprescriptibilidad la que sustenta el derecho sobre las tierras usurpadas. Previendo las discu-

¹¹ La Constitución colombiana, en su artículo 102, señala: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la nación”.

¹² “En el inicio de 1832, el territorio de la República de la Nueva Granada se dividió oficialmente en provincias, que eran dirigidas por un gobernador y una legislatura. Las provincias estaban subdivididas en cantones que eran dirigidos por un jefe político y un consejo comunal. Los cantones se subdividían en pequeñas divisiones políticas llamadas distrito parroquial, manejado por un cabildo. Los resguardos se encontraban dentro de la jerarquía política como parroquias de indios, los cuales eran dirigidos por un capitán indígena y un cabildo de indios. Esta jerarquía política oficial no era constante en todo el territorio de la Nueva Granada ni a lo largo del tiempo. Constitución del Estado de la Nueva Granada, Título VIII: Del Régimen Interior de la República, Sección Primera” (Pombo y Guerra, 1951, p. 294, citado por Del Castillo, 2006).

siones que se presentarían acerca de la aplicación de este derecho a la tierra y al territorio en los casos en que se hayan presentado despojos y usurpaciones de tierra, el artículo 16 del Convenio 169 también establece que “3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán *tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales* en cuanto dejen de existir la causas que motivaron su traslado y reubicación” (énfasis agregado). En otras palabras, las tierras tradicionales de donde se han visto obligados a salir no dejan de ser de su propiedad por ese solo hecho y, por el contrario, el Convenio protege a los indígenas contra dichos procedimientos, pues de no ser así, el reconocimiento sería nulo en la mayoría de los casos en que por medio de la fuerza, el engaño o el miedo los indígenas debieron desplazarse forzosamente de sus territorios.

El engaño es uno de los elementos que de forma más precisa es tenido en cuenta por el Convenio, pues reconoce que se trata del mecanismo más utilizado por los usurpadores para negar el derecho a las tierras, mediante compras o cesiones espurias realizadas en toda la historia reciente. El artículo 17 por ello establece que: “3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos”. Y luego el artículo 18 establece que:

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Aunque no se trata de normas que tengan efecto retroactivo, es importante su declaración en el sentido de considerar contrarios al derecho los procedimientos en que se acuda al engaño para hacerse con tierras indígenas; otras normas internas colombianas también consideran ilícito todo procedimiento que se base en el engaño y la mala fe.

Por otra parte, el artículo 26 que arriba citamos, en su inciso 3, sostiene que

Los Estados asegurarán el reconocimiento y la protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

De forma que asocia al derecho a la tierra y el territorio, las concepciones que sobre el territorio ten-

gan los pueblos, otro de los debates relacionados para evaluar el cumplimiento del derecho a la tierra y el territorio.

El Convenio 169 de la OIT en su artículo 13 planteó que:

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, 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, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Este elemento ha sido reiteradamente argumentado por las organizaciones indígenas, que formularon desde el principio la exigencia de “sus” tierras (usurpadas o sin reconocimiento legal por los Estado), diferenciándose de la exigencia por las tierras o “la” tierra en general, característico de la reivindicación campesina.

El Convenio 169 es consciente de que algunos pueblos tienen obvias necesidades de expansión territorial por efectos de dinámicas demográficas o por problemas asociados a las calidades de los suelos o crisis ambientales producidas por la imposición de modelos territoriales hostiles. Por ello, en el artículo 19 previó que:

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: a) la asignación de tierras *adicionales* a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para el *desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen* (énfasis agregado).

De este modo, los derechos de los pueblos indígenas se amplían a nuevas tierras que no han sido objeto de su ocupación tradicional, y deben ser también analizados a la hora de evaluar el compromiso del Estado en la materia.

Resulta importante resaltar que el Estado colombiano ha acudido a diversas normas del ordenamiento interno para relativizar lo establecido en el Convenio 169, especialmente a la hora de evaluar la legalidad o constitucionalidad de algunos decretos reglamentarios. Ese es el caso del Decreto 1320 de 1998 referido a la consulta previa, que fue avalado por el Consejo de Estado a pesar de las reiteradas manifestaciones de la Corte Constitucional en el sentido de su abierta inconstitucionalidad, y que sigue siendo aplicado por el gobierno nacional a pesar del concepto del Consejo de

Administración de la OIT que lo conceptuó contrario al Convenio.¹³ Este procedimiento es contrario a la Constitución, pues el artículo 93 establece que:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

De modo que todos los convenios sobre derechos humanos tienen el mismo nivel de la Constitución y ninguna ley o decreto puede negar su aplicación.

La ratificación por Colombia del Convenio 169 de la OIT conduce a que no haya ninguna duda sobre el derecho –previo al Estado y reconocido por éste– a las tierras y los territorios de los pueblos indígenas. Quedan por resolver los puntos de partida para identificar dichos territorios y tierras tanto a la luz de la historia como del derecho. Estos criterios son varios. García Hierro (2004, pp. 286 y ss.) enumera criterios posibles: de territorialidad originaria (legítimo en tanto los derechos de conquista son hoy inaceptables, improbable por sus connotaciones políticas), de ocupación tradicional (que acepta un punto de partida histórico más reciente, pero reivindica la memoria territorial como componente esencial), de ocupación actual (inaceptable por los indígenas ante evidentes y recientes hechos de saqueo y despojo), como espacio de vida (que puede asemejarse a los de ocupación actual según una interpretación conservadora, y tiende a entender el territorio en claves económico-ambientales), como hábitat (amplio porque está centrado en lo ecológico integral, pero no es necesariamente incluyente de las dimensiones histórico-culturales). Para

¹³ En noviembre de 2001 tiene lugar el pronunciamiento del Consejo de Administración de la OIT frente a la demanda de la ONIC presentada, por medio de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en octubre de 1999 contra el Decreto 1320. La OIT acogió plenamente los argumentos indígenas y estimó que la consulta previa, tal como es concebida en dicho decreto, no está en conformidad con el Convenio 169, que la expedición sin consulta previa no fue compatible con el Convenio, y que no contempla la participación o la consulta con los pueblos en el estudio ambiental y la formulación del plan de manejo. Y concluye que: “La adopción de decisiones expeditas no debe hacerse en perjuicio de una consulta efectiva, para la cual se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales”. El Decreto 1320 sigue vigente en el ordenamiento interno.

proponer que se requieren *criterios integradores* de las anteriores visiones, donde las dimensiones espiritual y cultural sean la base para entender el concepto de territorio desde una perspectiva subjetiva.

En Colombia las organizaciones indígenas han señalado su identificación con una solución basada en lo que García llama criterio de *ocupación tradicional*, que describe como:

reivindicar y definir como propios los espacios territoriales que están en la memoria colectiva de las actuales generaciones y que todavía se reconocen como el hábitat natural del pueblo en cuestión, sea que esté enteramente bajo su control o que haya sido objeto de usurpaciones y desmembramientos en los últimos años (García Hierro, 2004, p. 287).

Se trata del *territorio histórico*. Esto es, uno que no renuncia a la territorialidad originaria como fuente del derecho, pero reconoce los hechos históricos de la ocupación por parte de la sociedad no indígena; y en consecuencia acepta una solución territorial transicional. El proceso de mapeo y ordenamiento territorial realizado por las organizaciones indígenas entre 1993 y 1995, permitió formular demandas territoriales significativas para los pueblos indígenas y realistas a la luz de los procesos de ocupación contemporánea. Esta propuesta sigue sin resolverse, como veremos en el apartado del cumplimiento del derecho.

La Constitución de 1991 profundiza los derechos territoriales indígenas

En no pocas ocasiones el gobierno presentó, en el curso de la Asamblea Nacional Constituyente (1991), la ratificación del Convenio 169 de la OIT como muestra de voluntad política y trató de imponerlo como norma límite a cualquier normatividad indígena en la Constitución y no como norma base, tal como lo prevé el propio Convenio. Se trataba especialmente de apoyarse en las salvaguardas allí expresadas acerca de los conceptos de territorio y pueblos indígenas, que no se aplican con la consecuencia del derecho internacional (Roldán, 2000, p. 33). Aunque no lo logró, y en la Constitución Política ambas categorías son reconocidas, ha sido la marca del comportamiento del Estado.

Pero la Constitución no solo acoge el principio de constitucionalidad de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, entre ellos el 169 de la OIT, sino que amplía su aplicación. En primer lugar, la Constitución, al convertir en principio fundamental del Estado la protección de la diversidad étnica y cultu-

ral,¹⁴ y al interpretar la Corte Constitucional el articulado introductorio de ésta con toda la eficacia jurídica de una norma legal, hace que la pervivencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes pase a ser un deber ineludible del Estado; vale decir, la pervivencia de los pueblos indígenas ya no es solamente un derecho que debe ser protegido, sino que es un presupuesto del propio Estado. Por eso, los análisis que entienden la pervivencia de los pueblos indígenas como un derecho de las minorías étnicas o de entes particulares, resultan inaceptables a la luz de la Constitución Política.

En segundo, lugar la Constitución de 1991 reconoció los territorios indígenas como *entidades territoriales de la República*, junto con los departamentos, municipios y distritos (art. 286),¹⁵ todos los cuales gozan del derecho a gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos y establecer tributos, y participar en las rentas nacionales (art. 330).¹⁶ Es evidente que la Constitución, con el solo hecho de reconocer tal carácter a los territorios indígenas (“son entidades territoriales”), ya creó materialmente las nuevas entidades territoriales (ETI) y, en consecuencia, esos derechos están vigentes y son aplicables, por tanto, son exigibles de forma inmediata por sus titulares. El artículo 329¹⁷

¹⁴ Constitución Política. Título I. De los Principios Fundamentales. Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

¹⁵ Constitución Política. Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

¹⁶ Constitución Política. Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del gobierno nacional. 8. Representar a los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

¹⁷ Constitución Política. Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el gobierno nacional, con participación de los

prevé su conformación y delimitación de acuerdo con una ley orgánica, conceptos que presumen la preexistencia de los territorios indígenas.¹⁸ El artículo transitorio 56¹⁹ (vigente) reconoce este hecho, al plantear la posibilidad de expedir normas que desarrollen el funcionamiento de los territorios indígenas.

La definición de territorio indígena adoptada como resultado de este reconocimiento aparece claramente en la reglamentación de la Ley 160 de 1993. El Decreto 2164 de 1995 retoma la definición de territorio indígena ganada en normas anteriores, y lo define como: “las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”. Como veremos en la descripción del estado del derecho a la tierra, la norma del Estatuto de Desarrollo Rural aprobado en 2007 es abiertamente regresiva frente a este Decreto, y por tanto violatoria de la Constitución Política.

Aunque el Convenio 169 no establece la imprescriptibilidad de los territorios indígenas, es claro que las categorías de pueblo y territorio son inseparables, y al predicarse el derecho a la existencia del primero se presume la intangibilidad del segundo. Aún así, lo importante es que la Constitución Política ratifica este punto y lo amplía en el artículo 63²⁰ de la Constitución, que establece la propiedad sobre resguardos y demás tierras comunales de los grupos étnicos con el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Es claro que hay identidad entre territorio indígena y “demás tierras comunales”, de donde se concluye la

representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

¹⁸ Según el DRAE, conformar “1. tr. Ajustar, concordar algo con otra cosa. U. t. c. intr. y c. prnl. 2. tr. Dar forma a algo.”

¹⁹ Constitución Política. Artículo Transitorio 56. Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

²⁰ Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

propiedad de los grupos étnicos sobre tierras aún no tituladas, de manera que el Estado no puede constituir títulos sino en favor de los grupos étnicos propietarios, indígenas y afrodescendientes (Betancur, 1999).

Quizá el elemento más trascendente en materia de derechos sobre recursos naturales sea el parágrafo del artículo 330,²¹ que eleva a precepto constitucional la protección de la “integridad cultural, social y económica” de los pueblos, al punto que prohíbe actividades de explotación que produzcan dicho resultado. Este parágrafo ha sido reiteradamente citado por la Corte Constitucional como fuente especial de derecho. Y es concordante con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, en lo relacionado con el derecho a definir la forma y las prioridades del desarrollo, que se traducen en el derecho a ordenar el territorio y los recursos naturales según las cosmologías y las definiciones políticas de los pueblos.

Los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho

Existen otras dimensiones del derecho a la tierra y al territorio ligadas al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho. La formulación de tales sujetos colectivos de derecho plantea una discusión sobre el carácter “moral” de éstos, en tanto un sujeto no lo es sólo de derechos sino de deberes. La discusión tiene como fundamento el hecho de que un sujeto “actúa” y, en consecuencia, es responsable, y por ello mismo puede alegar el derecho de actuar libre y dignamente, y el derecho a que se respete su dignidad. Es claro que tratándose de grupos indiferenciados, esta discusión pone en aprietos la teoría de los sujetos colectivos. Pero en el caso de los pueblos, hay una aceptación de que evidentemente tienen dignidad y derecho a la libre determinación; es la consecuencia teórica –y sobre todo ideológica– de reconocer la existencia de una comunidad política de destino que comparte una cultura.

El reconocimiento de “sujetos colectivos de derechos” es relativamente novedoso en el país. En el caso colombiano, el punto de referencia es la sentencia T-380 de 1993 de la Corte Constitucional, con ponen-

cia del magistrado Eduardo Cifuentes (unificada en la SU-383 de 2003, con ponencia de Carlos Gaviria Díaz), que en varios apartes argumenta el paso de ser una realidad fáctica a ser un sujeto de derechos fundamentales que en general se predicen para las personas individuales. Sostiene la Corte que:

El reconocimiento exclusivo de derechos fundamentales al individuo, con prescindencia de concepciones diferentes como aquellas que no admiten una perspectiva individualista de la persona humana, es contrario a los principios constitucionales de democracia, pluralismo, respeto a la diversidad étnica y cultural y protección de la riqueza cultural.²²

La Corte asume que se trata de sujetos autónomos con intereses vitales. Es decir, con intereses de pervivencia. Por ello, considera que son detrimentos de tal carácter de sujeto todo aquello (perjuicios o amenazas) que tengan la virtualidad de extinguirla.²³ Por lo mismo, sobre la definición de cuáles son esos derechos fundamentales de que goza un “sujeto colectivo de derecho” como los pueblos indígenas, la Corte ha dicho:

Precisamente la protección del pluralismo plasmado en el reconocimiento como *derecho fundamental de las comunidades indígenas a su integridad social, cultural y económica por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura* adquiere especial relevancia en materia de la explotación por el

²² Sentencias T-380 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y T-652 de 1998, M. P. Ciro Angarita Barón, entre otras.

²³ “La comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser *“sujeto” de derechos fundamentales*. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, *no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia*, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a “la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (arts. 1 y 7 CP). [...] 7). La protección que la Carta extiende a la anotada diversidad se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son imputables a estas comunidades *como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros* que, precisamente, se realizan a través del grupo y asimilan como suya la unidad de sentido que surge de las distintas vivencias comunitarias. La defensa de la diversidad no puede quedar librada a una actitud paternalista o reducirse a ser mediada por conducto de los miembros de la comunidad, cuando ésta como tal puede verse directamente menoscabada en su esfera de *intereses vitales y, debe, por ello, asumir con vigor su propia reivindicación y exhibir como detrimentos suyos los perjuicios o amenazas que tengan la virtualidad de extinguirla*. En este orden de ideas, no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, *personería sustantiva a las diferentes comunidades indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas*, su protección cada vez que ellos les sean conculcados (arts. 1, 7 y 14 CP).

²¹ Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Estado de los recursos naturales yacentes en los territorios indígenas la que debe efectuarse sin desmedro de dicha integridad (Artículo 330 de la CP) (énfasis agregado)

Y agrega la Corte en un pie de página, glosando la sentencia T-380, a la descripción de dichos derechos: “Entre otros derechos fundamentales las comunidades indígenas son titulares del *derecho fundamental a la subsistencia*, el que se deduce directamente del *derecho a la vida* consagrado en el artículo 11 de la Constitución política”. Como es recurrente en la Corte, acoge plenamente el Convenio 169 de la OIT para realizar interpretaciones constitucionales sobre pueblos indígenas, y por ello le da especial importancia a las indicaciones del artículo 13 del mismo, que veremos abajo.

Gran parte de los derechos colectivos indígenas reconocidos en Colombia han surgido de este reconocimiento a los pueblos indígenas como sujetos de derechos fundamentales que se aplican a los individuos. Betancur (1999) sostiene que:

El derecho a la identidad cultural se asimila a su derecho a la vida, traducido como su derecho a existir como sujetos colectivos con culturas propias; es decir, a seguir siendo como son, a tener idiomas diferentes y formas de gobierno y de relaciones sociales y económicas propias, diferentes del conjunto de la población nacional. Este derecho comprende, entre otros, el de mantener su integridad social, económica y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, sus prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales y el derecho a que se respete la particular relación que tienen con los territorios que ocupan y en especial el aspecto colectivo de esta relación.

La Corte Constitucional, en consecuencia, reconoce como derechos fundamentales de los pueblos indígenas, entre otros, *el derecho a la vida, a la integridad social, cultural y económica, y el derecho a la subsistencia*. Y sostiene, adicionalmente, que tienen personería para exigir por sí mismos tales derechos, vale decir, resuelve el debate planteado arriba reconociendo carácter moral al pueblo indígena. En la sentencia que venimos comentando queda claro que el derecho a la vida está ligado directamente al derecho a los recursos y las riquezas naturales, pero del mismo modo –dado el carácter especial que tiene con la existencia como pueblo– incorpora el derecho al territorio como un elemento consustancial al derecho a la existencia.

Los territorios indígenas nunca han dejado de ser de los indígenas

Queda por resolver una discusión frente a la propiedad privada indígena sobre las tierras, en términos de

derecho civil: la propiedad que se deriva del derecho colonial y de los títulos de la época. Resulta problemático aceptar este campo para fundamentar el derecho a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas, pues implica aceptar la licitud de la expropiación realizada por la empresa colonialista. No obstante, éste ha sido uno de los campos de lucha e incluso de éxito; de hecho, la vigencia tanto de la Ley 89 de 1890 como de los títulos coloniales han hecho parte de las exigencias indígenas contemporáneas, y sobre todo de las que dieron lugar a las movilizaciones indígenas de los años setenta que impulsaron al movimiento indígena actual. Más que aceptar esta viciada legalidad como fuente del derecho, se trata de refutar el que las propias tradiciones legales coloniales o republicanas le otorguen legitimidad al despojo de los territorios indígenas. García Hierro resume esta situación en referencia al caso peruano:

Dado que los pueblos indígenas nunca transmitieron ese derecho [de propiedad sobre sus territorios], que la situación de *res nullius* no es aceptable para caracterizar espacios ya ocupados, que los pueblos indígenas nunca dieron un consentimiento explícito (libre determinación) a una integración de sus posesiones a una entidad nacional externa y que no se trata de pueblos sometidos a conquista, puesto que los peruanos (se entiende que también, o sobre todo, los peruanos de origen) ganaron su independencia, no vemos razón jurídica alguna (hablamos de derecho civil y no de doctrinas políticas) con suficiente peso como para reconocer un derecho distribuidor del Estado sobre bienes que ya tienen dueño (García Hierro, 2004).

Como hemos señalado, el derecho a la tierra de los pueblos indígenas es principalmente derivado del derecho al territorio, aunque históricamente la disputa se haya dado en sentido contrario, debido a la desigual disputa jurídica y política que tuvieron que dar los pueblos indígenas en los años setenta, que obligó a reivindicar el territorio a partir de una herramienta contraria a la concepción indígena, como es la propiedad privada. En este caso, el *imperium* (o dominio eminente) sobre los territorios conquistados por parte de la Corona no se discute públicamente por los indígenas, sino el *dominium* sobre las tierras; la argumentación parte de reconocer la legitimidad de la Corona para alegar la ilegalidad de la posterior expropiación republicana. Como se ha señalado, un derecho no puede fundarse en un crimen como fue la Conquista europea, y los pueblos indígenas siempre fueron claros en no confundir su alegato en torno de la legalidad de los títulos coloniales con la legitimación de la Conquista; aún así, es importante analizar

brevemente este enfoque porque coadyuva a la legitimación de algunas de las demandas indígenas, en especial en las regiones del Cauca, Valle, Nariño, Tolima, Caldas, Antioquia, Putumayo, Cundinamarca, donde el único título es justamente uno de origen colonial.

La Conquista y la Colonia españolas transformaron de hecho la estructura territorial de los pueblos indígenas en América, y hay abundante información que converge en caracterizar dicho proceso como un etnocidio, un ecocidio y un brutal reordenamiento territorial. No hay tal convergencia al caracterizar la "situación jurídica" de las tierras y los territorios indígenas resultante de este largo periodo colonial. En general, las argumentaciones de los Estados republicanos —y sobre todo las élites gobernantes— se alinearon con la idea de que eran herederos de los "derechos territoriales" de la Colonia sobre los territorios indígenas usurpados; pero al mismo tiempo, los alegatos presentados por los indígenas y por algunos particulares ante tribunales judiciales dieron como resultado sentencias y jurisprudencias que reconocieron desde tempranas épocas la preexistencia de los pueblos indígenas, de los territorios y de los derechos a ellos asociados, y que demostraban cómo la pretensión del Estado sobre dichas tierras estaba fundada en débiles argumentaciones jurídicas, la principal de las cuales era la cesión de derechos por parte del papa al rey de España. La mayor parte de esta normatividad fue sistematizada por Roque Roldán en el *Fuero Indígena Colombiano* (Presidencia de la República, 1990).

El primer desafío a esta concepción partió de otras potencias conquistadoras, Francia e Inglaterra, que rechazaron desde el principio el supuesto derecho otorgado por el papa, y organizaron expediciones en el norte y sur de América para disputar la posesión (Guernier, 1948, pp. 19-57); de cualquier modo, la "alternativa" a la fundamentación del derecho a partir de la bula papal no era menos negadora de los derechos indígenas, pues partió en todos los casos de la concepción de "*terra nullis*" (tierra de nadie o tierra deshabitada), y del derecho de conquista; aun así, en Canadá y Estados Unidos en la etapa de Conquista formalmente se reconoció a los pueblos indígenas como naciones con las cuales se hicieron tratados internacionales, algunos de los cuales son reivindicados por los pueblos indígenas o presentados por los Estados como propaganda de su política benefactora; en la reciente aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los

pueblos indígenas, tanto Estados Unidos como Canadá argumentaron que la Declaración era inferior a lo establecido en dichos tratados (sic) y por eso su oposición a que fuese aprobada.

Las sentencias de mediados del siglo XX concluyen que el papa no podía dar lo que no le pertenecía, por lo cual tampoco el Estado republicano podía apropiarse de lo que no le pertenecía al rey, y en consecuencia los territorios indígenas nunca dejaron de ser propiedad de los indígenas que no habían dejado de poseerlos; de tal manera, la propiedad de esos territorios solo podía ser alegada por poseedores extranjeros en aquellos lugares abandonados por los indígenas o por la simple extinción de la población, es decir, en las zonas donde pudiera haber habido presencia efectiva de las instituciones coloniales. La Ley 11 de 1874, en el artículo 11, refiriéndose a los indígenas de la Amazonia y la Orinoquia, así lo reconoció:

Estas relaciones tendrán como base las siguientes reglas: Primera. Reconocimiento del derecho de propiedad de dichas tribus en el territorio que ocupan con sus trabajos agrícolas, y de caza y pesca, a cuyo efecto se trazarán, de acuerdo con las tribus, los límites generales del que a cada tribu se reconozca. [...] Tercera. Celebración de tratados para adquirir por compra las tierras que ocupan al norte del Guaviare aquellas tribus que por su carácter no pueden vivir en paz con las poblaciones civilizadas, y traslación de las mismas tribus a las tierras que al efecto se les designará al sur de dicho río, cuyos límites no podrán traspasar en sus excursiones dichas tribus, ni dentro de las cuales podrá introducirse tampoco, sin su consentimiento de éstas, la población blanca ni la de las tribus reducidas.

A pesar del propósito expropiador de dicha ley, ésta reconoció en su momento (ya en la etapa republicana) plenos derechos de propiedad indígena por lo menos sobre las tierras de la Amazonia y la Orinoquia. Lo que es totalmente claro es que las zonas selváticas, los desiertos y otras regiones no colonizadas, nunca pudieron ser objeto de dominio ni por el Estado colonial ni por el republicano, y éstos en consecuencia no podían ni pueden ceder a particulares derechos que no les pertenecen, sino solo reconocer a los indígenas poseedores los derechos preexistentes. La categoría de "tierras baldías" con que se normatizó el concepto de "*terra nullis*" en la legislación colombiana, y que hace referencia mayormente a las zonas de selva y de sabana orinoquense, vino a legalizar los procesos de colonialismo interno impulsados por el Estado por acción u omisión; no obstante, a la luz de las normas internacionales hoy reconocidas por el Estado colombiano, la condición de "baldío" no puede predicarse

de territorios indígenas, y la presunción de legalidad de los procesos de cesión de propiedad del Estado de dichas tierras hechas en tiempos pasados no puede aceptarse de ningún modo sobre derechos que son imprescriptibles.

Otra cosa sucede en la región Andina, donde se centró la ocupación hispana, y la usurpación territorial tuvo lugar de forma sistemática. El alegato indígena frente el régimen de resguardos en la zona andina tiene dos fundamentos; por un lado el reconocimiento a la propiedad no enajenada de sus territorios a pesar de las leyes coloniales; por otro, que incluso el Resguardo colonial no fue (ni podía ser) alterado por instituciones concomitantes como la Encomienda (el señorío de los encomenderos sobre los indígenas no implicó la entrega de la propiedad territorial indígena a los encomenderos), ni por normativas posteriores como la distribución privada de los resguardos entre los comuneros, principalmente adoptadas por el régimen republicano en aplicación de su ideología liberal. Es conocido, por otra parte, a partir de Friede, Ots de Capdequí y otros, que los indígenas se negaron desde la Colonia misma tanto a la expropiación como a la privatización de sus tierras comunales, y que en la época republicana las continuas sublevaciones indias tuvieron por detonante dichos procesos de inclusión de las tierras indígenas en los mercados de tierras, o los reiterados robos que se hicieron a través de las protocolizaciones o demarcaciones de los resguardos.

El instrumento más relevante dentro de la legislación colonial atinente a la propiedad indígena sobre la tierra sigue siendo la Cédula de San Lorenzo promulgada por Fernando VI el 15 de octubre de 1754, la cual en particular reconoció que:

... no teniendo títulos [a los indígenas], les deberá bastar la justificación que hicieren de aquella antigua posesión, como título de *justa prescripción*: en inteligencia que si no tuvieran cultivados, labrados los tales realengos, se les debe señalar el término de tres meses, que prescribe la Ley 11 del citado título y libro o el que parezca competente para que lo hagan con apercibimiento, que de lo contrario se hará merced de ello los que denunciaren, con la misma obligación de cultivarlos (Presidencia de la República, 1990, p. 672).

Se trata de una norma que marca la totalidad de la época colonial en materia de propiedad sobre la tierra. Claramente muestra cómo el *imperium* colonial reconocía el *dominiun* indígena sobre sus tierras. Por lo mismo, durante toda la Colonia fueron reiterados los alegatos indígenas en contra de acciones de usur-

pación de españoles y criollos; los memoriales de Juan Tama dirigidos al rey de España utilizan el hecho de ser tributarios suyos y no siervos, o subordinados, o esclavos de los propietarios españoles; la figura de "tributario" es explícitamente atribuida a quien se reconoce como señor (gobernante) y dueño de sus territorios aunque en una relación de subordinación política al rey o emperador. José María Ots de Capdequí (1952; 1969) es referencia obligada en esta materia. Su argumento, regularmente aceptado por estudiosos y por cortes judiciales, es que las disposiciones de la Corona fueron enfáticas en la defensa de los derechos territoriales indígenas, y que mantuvieron vigentes el espíritu de la Cédula de San Lorenzo. Sostiene Ots de Capdequí:

Se respetó la propiedad individual, así como la propiedad comunal de los pueblos indígenas; *en todas las Capitulaciones, absolutamente en todas, se hace constar que los repartimientos de tierras se harán sin agravios de los indios.* [...] En las Ordenanzas de Felipe II de 1573 se dispone que las nuevas poblaciones se habían de asentar y edificar "sin tomar de lo que fuere particular de los indios, y sin hacerles más daño del que fuera menester para defensa de los pobladores y para que la población no se estorbe".

La sistematización de las normas de la Colonia realizada por Ots de Capdequí, donde se insiste en la protección, la asistencia y otras modalidades de acompañamiento jurídico a los indígenas en los trámites de tierras por parte de la Corona, señala la consistencia de este aserto. Los casos en que por merced, remate o venta la Corona otorgaba la propiedad, corresponden a aquellos en que se argüía abandono de las mismas o rebelión contra el rey por parte de los nativos; el Consejo de Estado, por su parte, ratificó este hecho en la sentencia del 6 de julio de 1772, en el Ordinario de Minas instaurado por Acerías Paz del Río S.A. contra Cementos Boyacá S.A., como consta en la compilación de Roldán de 1990:

el verdadero origen del título inicial de la propiedad territorial de España en América, se concretó únicamente a aquellas tierras que los indios –sus primeros ocupantes– abandonaron en la fuga o quedaron desiertas por la extinción de su raza. Dentro de estas ideas han de interpretarse las diferentes normas que dictaron los Monarcas Españoles para el repartimiento y adjudicación de sus tierras de Indias. Y por ello promulgaron disposiciones especiales para la adjudicación de tierras a los españoles y otras muy distintas para respetar el derecho de las que conservaban en su poder los aborígenes (Presidencia de la República, 1990).

Por otra parte, la odiosa consideración de incapacidad jurídica de los indígenas no implicaba la pérdida

de la propiedad, antes bien, implicaba una especial tutela por parte del rey para quienes eran considerados exentos de dolo o engaño,²⁴ y la encomienda no implicó en ningún caso la cesión de la propiedad al encomendero (Zabala, 1940), así lo confirmó la Corte Suprema de Justicia en sentencia de octubre 10 de 1942, donde falla que

ningún título de encomienda puede servir para acreditar propiedad sobre la tierra en que habitaban los indios a que la encomienda se refería". Esta misma sentencia es reveladora sobre el derecho de propiedad preexistente de los indígenas sobre sus tierras; dice la Corte retomando el derecho indiano: "Dentro de la Colonia y como supervivencia económica de la organización gentilicia, se constituyeron los Resguardos que no eran nada distinto del *reconocimiento* del derecho de propiedad sobre sus tierras del grupo indígena, clan o tribu. (énfasis agregado)

Por otra parte, los medios utilizados para el despojo fueron todos ellos dolosos; la presunción de legalidad de los títulos obtenidos mediante estos procedimientos es impresentable jurídicamente, no obstante es la norma imperante. Patiño Roselli resume éstos en siete tipologías, luego de repasar la bibliografía disponible sobre tenencia de la tierra en la Colonia, especialmente compilada por Friede:

El proceso coercitivo de la obtención de la tierra por los europeos, se operó merced a tres clases de medios: directos: 1°. El expolio o ranqueo; 2°. La lucha por las cosechas; 3°. Las talas; 4°. Incendios de viviendas; medios indirectos, o sea 5°. Ganados en sementeras; y medios mixtos; 6°. Picada de cercos, muertes de animales y otros actos tentatorios (sic) contra el dominio de los indios sobre un área dada; 7°. Acaparamiento notarial de ejidos y resguardos (Patiño 1981, p. 46).

La inicial legislación republicana tuvo un propósito explícito: disolver los resguardos para garantizar los derechos de los indígenas. El oxímoron hoy puede resultar incomprensible para las organizaciones y los pueblos indígenas, pero tiene a su base las ideas liberales de que la propiedad privada es un derecho y todos los seres humanos son libres de poseer bienes, en tanto el resguardo (y toda forma de propiedad colectiva) era entendida como una restricción de dicho derecho. Contrario a cierta visión sobre la supuesta expropiación de los territorios como resultado de las normas expedidas por Bolívar en 1821, las normas bolivarianas en primer lugar reconocieron la propiedad indígena sobre sus tierras y, por otra parte, la distri-

bución de éstas se ordenó exclusivamente entre los miembros de la comunidad.

Otra cosa fueron los procesos de protocolización de las escrituras de los resguardos de origen colonial y leyes posteriores con clara intención de disolver los resguardos; pero incluso en ellas fueron reiteradas las normas que advertían sobre la obligación de proteger la propiedad y derechos indígenas (Presidencia de la República, 1990). Las reconstrucciones históricas de los pueblos indígenas son prolijas en señalar cómo a través de las demarcaciones, protocolizaciones, mediciones topográficas, convenios leoninos, etc., los indígenas fueron despojados paulatinamente de sus tierras, todos ellos bajo el supuesto de la igualdad jurídica de los actores involucrados.

La legalidad de dichos procedimientos fue puesta en cuestión con la Ley 89 de 1890, que estableció la persistencia del derecho de los indígenas sobre sus títulos perdidos "por caso fortuito o por maquinaciones dolosas y especulativas de algunas personas", para cuya recuperación bastaba "la posesión judicial o no disputada por el término de treinta años" (artículo 12). Por otra parte, estableció que en el caso de haber sido "desposeídos de éstos [resguardos] de una manera violenta o dolosa" (artículo 13) no tendría ninguna validez cualquier acción o documento que pretendiera demostrar propiedad, y dio vía libre a acciones de reivindicación. Ciertamente la Ley 89 no frenó la disolución de los resguardos, pero de forma clara le quitó el piso a la desposesión ocurrida en la segunda mitad del siglo XIX. El proceso legal de disolución liberal de los resguardos coloniales se detuvo en 1958 con la Ley 81; luego, en 1961, mediante Ley 135 se autorizó la titulación de nuevos resguardos. Lo cual coincide con el renacer de las luchas indígenas en los años sesenta, y la ratificación del Convenio 107 de la OIT mediante Ley de 31 de 1967 (Roldán, 1993).

A partir de entonces, la disputa por la vigencia de los títulos de origen colonial ha consistido en una batalla jurídica y política por su ocupación y legalización. El nacimiento del actual movimiento indígena consistió en hacer valer los títulos coloniales en Cauca, Córdoba, Antioquia, Caldas y Tolima, departamentos en los cuales se realizaron no menos de 1.000 acciones de recuperación de tierras.

En estricto sentido legal, el Convenio 169 de la OIT y las nociones de territorio, reconocidas por la Ley y la Constitución Política, derogaron las normas que ex-

²⁴ Tribunal Superior del Cauca, sentencia del 17 de febrero de 1950, dentro del juicio reivindicatorio entablado por el Resguardo de Puracé contra la empresa "Industrias Puracé".

propiaron a los indígenas y disolvieron los resguardos, en tanto reconocen la propiedad sobre los territorios ancestrales, y dan espacio a reclamaciones lícitas sobre tierras usurpadas. Por otra parte, son claras las alusiones que hicimos del artículo 26 de la Declaración de la ONU, que plantea el “derecho a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma”. Las formas tradicionales de posesión, utilización u ocupación indígena de las tierras y los territorios han sido permanentes y salvo en los casos de

exterminio de grupos indígenas o el total desalojo, se mantuvo un dominio permanente.

Estado del derecho al territorio de los pueblos indígenas

Del análisis precedente se sintetiza una matriz provisional que aquí adoptamos como núcleo esencial del derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas, siguiendo los criterios de las 4A (aceptabilidad, adaptabilidad, accesibilidad y asequibilidad) que ha asumido el Comité del Pacto DESC. Esta matriz debe ser analizada atendiendo los deberes básicos del Esta-

DERECHO

Pertinencia étnica y cultural

Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, acceder, disfrutar, controlar, gobernar y disponer plena y libremente de sus territorios tradicionales, entendidos tanto en su dimensión simbólica cuanto física.

Los pueblos indígenas tienen derecho a constituir sus territorios como entidades territoriales autónomas

Disponibilidad

Los pueblos indígenas tienen derecho a ser atendidos por un sistema institucional adecuado y debidamente dotado de presupuesto para atender las demandas territoriales

Acceso material

Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, acceder, disfrutar y disponer plenamente de forma material a sus territorios.

Los pueblos indígenas tienen derecho a hacer uso pleno de los recursos naturales y riquezas existentes en sus tierras y territorios, de acuerdo con sus propias prácticas culturales.

Dinámica territorial

Los pueblos indígenas tienen derecho a que sus tierras sean ampliadas de acuerdo con las nuevas condiciones demográficas y económicas.

Los pueblos indígenas tienen derecho a desarrollar sus propios modelos productivos y adoptar las transformaciones tecnológicas que decidan.

OBLIGACIÓN

Aceptabilidad / calidad

El Estado está obligado a reconocer, identificar participativamente, restituir y legalizar los (sus) territorios tradicionales de los pueblos indígenas.

El Estado está obligado a dar pleno reconocimiento y tratamiento al carácter de sujeto político a los pueblos indígenas.

El Estado está obligado a modificar sus estructuras territoriales para incorporar los territorios indígenas como entidades de pleno derecho dentro de la estructura política.

Asequibilidad.

El Estado está obligado a dotarse de instituciones especializadas para la titulación de tierras a los pueblos indígenas, a garantizar la fluidez de los trámites y a destinar el presupuesto requerido.

Accesibilidad

El Estado está obligado a entregar y legalizar los territorios tradicionales y tierras de calidad productiva que garanticen la pervivencia y soberanía alimentaria de los pueblos indígenas.

El Estado está obligado a respetar y proteger las prácticas económicas o productivas indígenas, y a promover el pleno acceso, disfrute y control de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus territorios.

Adaptabilidad

El Estado está obligado a dotar a los pueblos indígenas de tierras que requieran por efecto de crecimiento demográfico y modificaciones en sus sistemas productivos y modelos de asentamiento.

El Estado está obligado a respetar las nuevas formas productivas que los pueblos indígenas adoptan para responder a los cambios económicos, ambientales y demográficos del orden nacional y global.

do para garantizar los derechos: deber de *hacer*, deber de *respetar*, deber de *proteger*, según el caso, con el propósito de incorporar las necesidades y problemáticas específicas que han sido identificadas en el curso de la lucha reivindicativa indígena.

Adecuación cultural / Aceptabilidad o Calidad

Los territorios ancestrales no se reconocen como la unidad de referencia

Al exigirse el derecho al territorio y a las tierras de los pueblos indígenas es evidente que se trata de un derecho que tiene realización específica en lo que los pueblos consideran por tales. Los territorios y las tierras indígenas a que los pueblos tienen derecho, entonces,

CUADRO 2	DERECHO	OBLIGACIÓN
	Pertinencia étnica y cultural Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, acceder, disfrutar, controlar, gobernar y disponer plena y libremente de <i>sus</i> territorios tradicionales, entendidos tanto en su dimensión simbólica cuanto física. Los pueblos indígenas tienen derecho a constituir sus territorios como entidades territoriales autónomas	Aceptabilidad / calidad El Estado está obligado a reconocer, identificar participativamente, restituir y legalizar los (sus) territorios tradicionales de los pueblos indígenas. El Estado está obligado a dar pleno reconocimiento y tratamiento al carácter de sujeto político a los pueblos indígenas. El Estado está obligado a modificar sus estructuras territoriales para incorporar los territorios indígenas como entidades de pleno derecho dentro de la estructura política.

La pertinencia de la metodología de las 4A debe adecuarse a la específica situación de diversidad cultural. Por ello, el punto de entrada para hacer la metodología más ilustrativa respecto de los pueblos indígenas debe ser la *adecuación y aceptabilidad culturales y étnicas*, pues estas dimensiones pueden iluminar el conjunto de las otras dimensiones de la exigibilidad de los derechos. Esto es así en tanto es la particularidad étnica y cultural la condición de predicación y satisfacción de los derechos; la universalidad de los derechos solo tiene realización en la existencia real del sujeto de tales derechos, so pena de negar su existencia subjetiva y por tanto afectar su dignidad e integridad.

En el caso del territorio, en materia de pertinencia cultural, se trata de partir de tres premisas: los indígenas tienen derecho a *sus* territorios concebidos y apropiados según sus propios valores y sistemas; los indígenas tienen derecho a ser *reconocidos* como sujetos colectivos de este derecho, es decir *como pueblos*, pues el derecho al territorio se inserta en el derecho a la libre determinación; y los indígenas tienen derecho a que sus territorios tengan entidad política, en tanto se trata de una forma de especialidad diferenciada en el Estado. Con esas premisas, discriminamos las diferentes formas de vulneración del derecho que se vienen presentando en el país.

son "las tierras y territorios indígenas ancestrales", tanto los que siguen poseyendo como los que fueron expropiados en la historia colonial.

En 1961 se expidió la Ley 135 que en su artículo 29 establecía que "no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, si no únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas"; lo que significó un importante avance en el reconocimiento de derechos ancestrales. Luego, con el Convenio 169 quedó claramente establecido que en Colombia el Estado debe reconocer los territorios ancestrales, que son considerados de su propiedad. Y luego, la Constitución de 1991 vino a corroborar dicho derecho cuando señaló el carácter de entidad territorial a los territorios indígenas, a los cuales presume anteriores al Estado, e introdujo un reconocimiento a la continuidad territorial de los pueblos indígenas de frontera. Esos precedentes deberían ser suficientes para una política de reconocimiento territorial pleno. No obstante, ha sido corriente en la historia que el Estado colombiano entienda este derecho de forma abstracta y pretenda satisfacerlo con la titulación de tierras sin considerar la especial relación que tienen los pueblos indígenas con éstos, y que presente la situación colonial como un hecho legitimador de la desposesión.

En toda la historia de las instituciones del Estado sobre este tema, solo en una ocasión se ha hecho un reconocimiento expreso de la territorialidad indígena en su ordenamiento propio y de acuerdo con la cosmología de un pueblo indígena. Esto fue el 4 de enero de 1973, cuando el Ministerio de Gobierno de ese entonces expidió la Resolución 0002, declarando “los límites de la reserva simbólica en la Línea Negra”, y autorizando a los mamos el acceso a diversos sitios que hacían parte de la propiedad indígena para realizar los “pagamentos” tradicionales. Posteriormente, la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de la Justicia asumieron algunos puntos de la Línea Negra con los nombres originales, los necesarios y suficientes para establecer los puntos de demarcación posterior. Es claro que este reconocimiento sólo ha tenido significado político, mas no jurídico; pues aunque sirva como fuente de reclamación de tierras frente a otros actores regionales, no ha implicado de inmediato su aplicación (Consejo Territorial de Cabildos, 2007).

Los estudios socioeconómicos para titulación de resguardos, un requisito legal en el cual se fundamenta el derecho a la titulación, le dan un peso menor a la configuración espacial desde la cosmología indígena. El Incora en su momento impuso como referente básico para la titulación de las tierras la llamada Unidad Agrícola Familiar (UAF), una unidad de medida derivada de principios agroproductivos campesinos. Ante las reclamaciones indígenas se adoptó una solución esencialmente retórica: la etno-UAF, que pretendía reconocer que los modelos de apropiación y manejo territorial indígena tenían otros fundamentos; aun así, se trata de una categoría que se basa en sistemas productivos y no en derechos ancestrales indígenas, y mucho menos en cosmologías. En la actualidad la etno-UAF sigue determinando gran parte de dichos estudios.

Los otros componentes de los estudios son los referidos a la situación jurídica de la propiedad, la tenencia y el usufructo de la tierra, la distribución de parcelas, la disponibilidad de tierras en la zona, los proyectos de infraestructura, extractivos o de enclave existentes o que se tengan planeados, y en algunas regiones el concepto existente de los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial. De este modo, la concepción territorial hace más parte de la caracterización étnica de las comunidades (esencialmente para probar su condición de indígena) que como fuente de la configuración territorial.

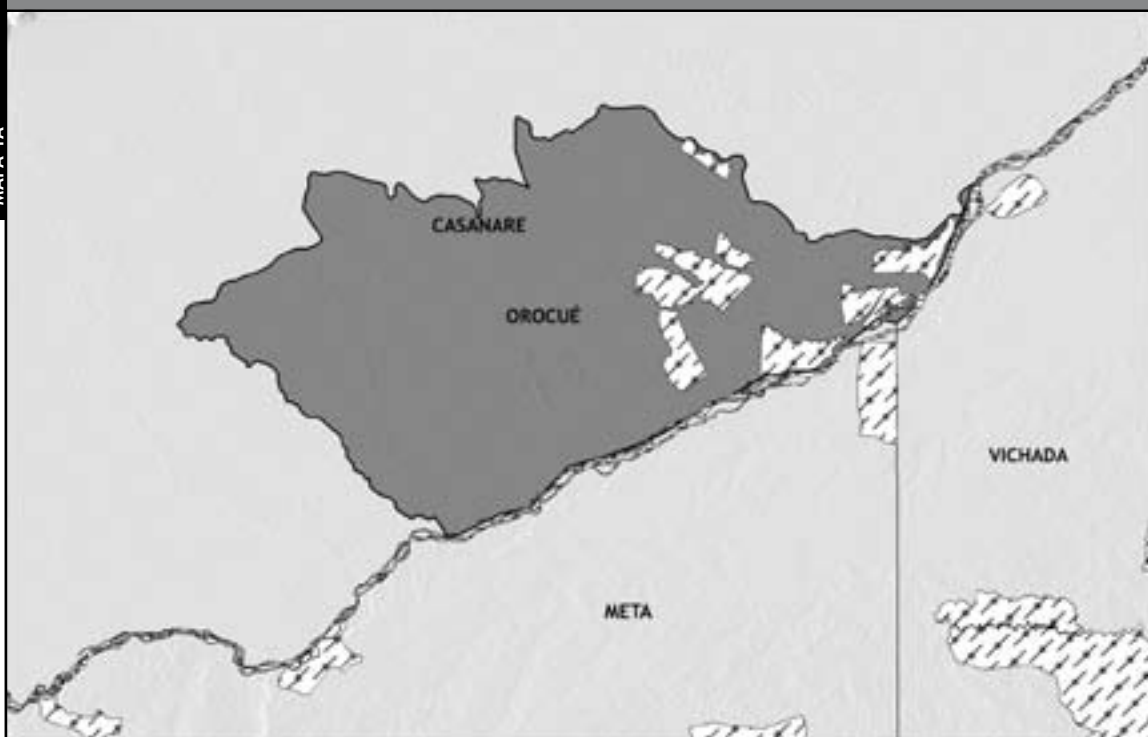
Fruto de lo anterior es la titulación de los resguardos en modos totalmente contrarios a la espacialidad indígena. La sola revisión cartográfica evidencia los casos donde han imperado los criterios económicos o políticos externos. Los tipos más generalizados de violación del derecho a un territorio ancestral son: la fragmentación en globos de terreno discontinuos, que rompen las dinámicas sociales y de cooperación intercomunitaria, cuyos casos más dramáticos los viven los pueblos sáliva, betoye, pijao, e inga de la parte baja del Putumayo (mapa 1), incomunicados aunque estén en su propio territorio;²⁵ la fragmentación por vía de titulación de resguardos contiguos pero delimitados, que crean fronteras inexistentes, imponen modelos de interlocución dividida y dificultan la planeación comunitaria, como ocurre con el pueblo embera en el Chocó, cuyo territorio unificado sin embargo se expresa en 116 pequeños resguardos (mapa 2); la titulación en zonas que no hacen parte de los territorios ancestrales, como acontece con el resguardo de Yaguara II en el Meta, a donde fueron conducidos varios cientos de indígenas Pijaos a quienes se habían arrebatado sus tierras en la Violencia de los años cincuenta; el constreñimiento al uso y acceso a dimensiones esenciales de la territorialidad, como acontece con los *pueblos de río* a los que no se reconoce el pleno disfrute de estos espacios de representación y reproducción simbólica, una situación que sufre especialmente el pueblo Senú, constructor de terraplenes para aprovechar las crecientes del río Sinú, y que sin embargo debe permanecer distante miles de kilómetros.

Por supuesto, el derecho a los territorios ancestrales es violado con los diversos proyectos de desarrollo que se imponen sobre ellos, los reordenan de forma violenta y los articulan a dinámicas mercantiles. El desconocimiento de los territorios ancestrales se da principalmente frente a la obligación de realizar la consulta previa no solo en los casos en que haya plena evidencia física o legal de los impactos directos de los proyectos de explotación o exploración de recursos naturales sobre los pueblos sino en aquellos en que éstos afectan territorios no titulados o son resultado de procesos complejos del orden cultural. El Estado y las industrias

²⁵ En Orocué, Casanare, el caso paradigmático es El Duya, resguardo diseñado por el Incora específicamente para que el pozo petrolero y la carretera estuvieran ubicados en el centro sin que hicieran parte del mismo; sin contar con que el territorio tradicional, evidentemente continuo, del pueblo sáliva esté fragmentado en seis pequeños resguardos diferentes.

TERRITORIOS INDÍGENAS DISPERSOS. MUNICIPIO DE OROCUÉ

MAPA 1A

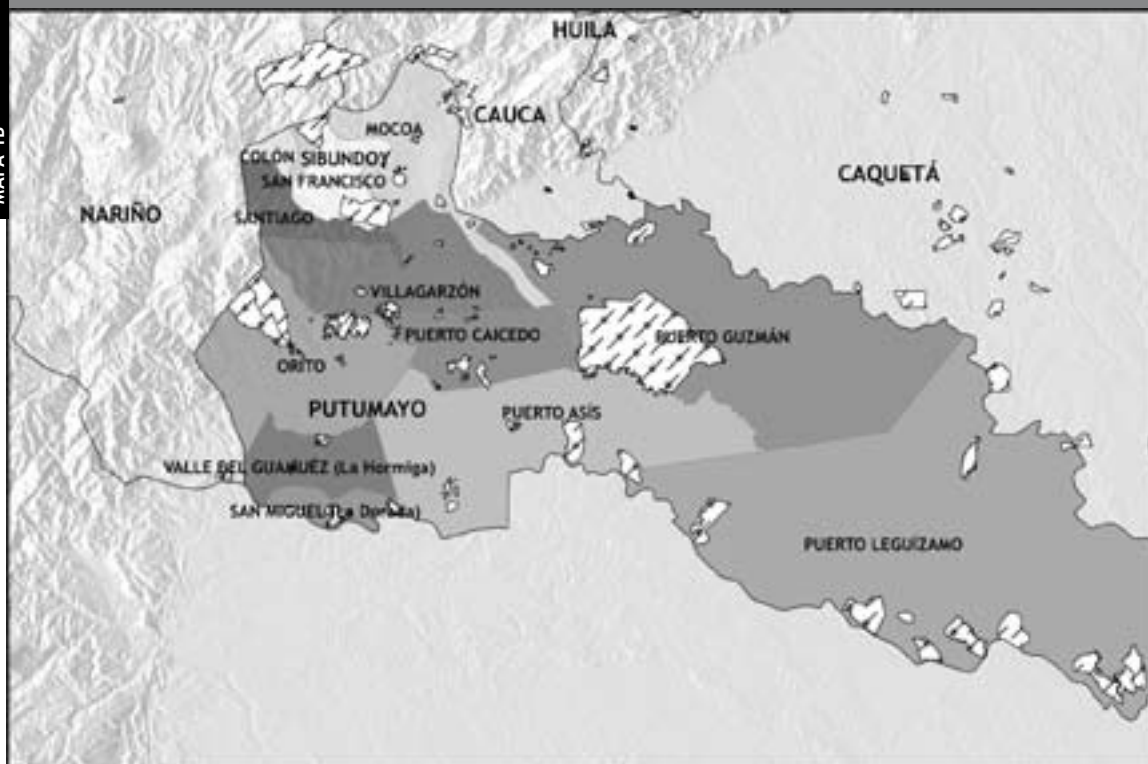


192

INDÍGENAS SIN DERECHOS

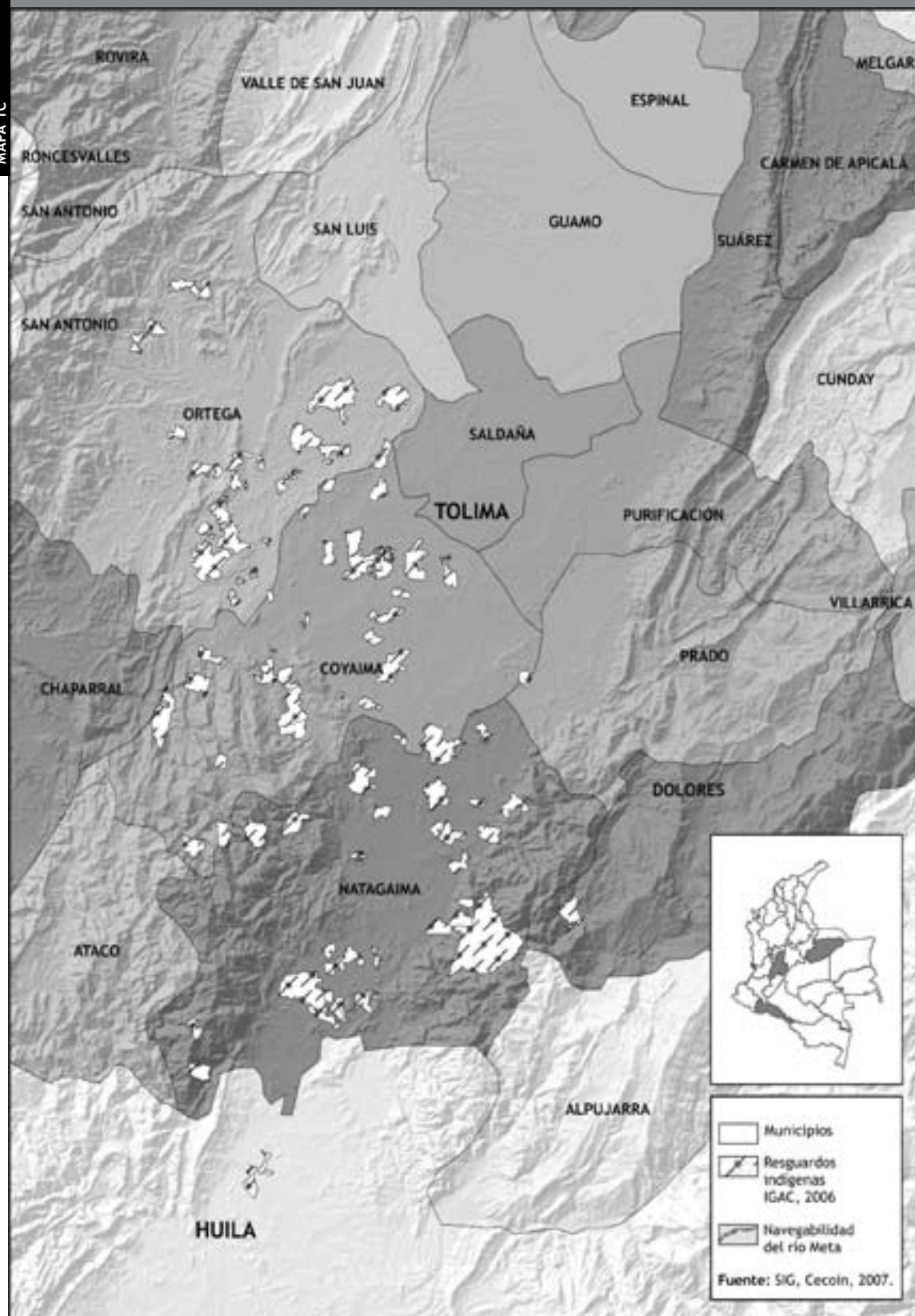
TERRITORIOS INDÍGENAS DISPERSOS. DEPTO. DEL PUTUMAYO

MAPA 1B



TERRITORIOS INDÍGENAS DISPERSOS. DEPTO. DEL TOLIMA

MAPA 1C





petrolera y minero-energética han querido reducir esta obligatoriedad a cuando la explotación se presenta donde hay presencia física directa de población indígena y en los resguardos (valga decir, en los territorios titulados), y atendiendo casi exclusivamente a los impactos materiales (ambientales, económicos); en algunos casos han postulado que esta presencia se constata con la presencia permanente (sic) de los indígenas en el lugar exacto de las coordenadas donde se realizará el proyecto respectivo. El planteamiento indígena ha sido categórico al señalar que la consulta debe realizarse siempre que se afecten o puedan afectar los pueblos indígenas en su "integridad cultural, social y económica", y siempre que los proyectos ocurran en territorios indígenas, entendidos como "las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales", como lo establece el Decreto 2165 de 1995 (Grupo de Seguimiento, 2005).

Esta situación se ha presentado en todas las regiones donde existe la industria petrolera. El seguimiento realizado por Cecoin a la industria petrolera en territorios indígenas da cuenta de que en todos los casos tanto el Estado como las empresas vulneran este derecho. Así ha ocurrido en territorio barí (Salazar, 2005; Arciniegas Carreño, 2005), pijao (CRIT, 2006), en el Putumayo (Grupo de Seguimiento, Cecoin 2005), y por supuesto, en el territorio u'wa. A pesar de las reiteradas sentencias de la Corte Constitucional señalando el territorio ancestral como referente para cumplir el derecho, y como fuente misma del derecho, el gobierno insiste en restringir la interpretación a los resguardos constituidos y en ocasiones ni a ellos.

Las entidades territoriales indígenas son desconocidas y no se avanza en su implementación

El derecho al territorio se concreta en tanto éste tenga existencia como entidad autónoma al interior del Estado, pues, como hemos visto, se trata de un derecho asociado al derecho a la libre determinación y a la existencia como pueblos, que obliga a su reconocimiento como una comunidad política al interior del Estado. Desde el momento de la entrada en vigencia de la Constitución Política, como señalamos, el Estado colombiano se obligó a hacer efectivo el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales indígenas (ETI) de la República. Este de-

recho, previsto en la Carta Política, tiene dos factores de vulneración: por un lado la manifestación expresa del Estado en el sentido de que dichas ETI no existen, y las acciones para impedir que los territorios hagan efectivas sus competencias y potestades.

A pesar de la redacción del artículo 286 de la Constitución, que no da cabida a interpretaciones distintas a la existencia material de los territorios indígenas como ETI, en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) los indígenas también tuvieron que aceptar que hubiera una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que reglamentara su conformación. En la práctica esta disposición se convirtió en medio para burlar en el Congreso de la República lo definido en la ANC, pues hasta el momento se han presentado 14 proyectos de ley y todos han fracasado, y entre tanto no se da plena vigencia a las entidades territoriales indígenas.

Desde la aprobación de la nueva Constitución, todos los gobiernos han presentado proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, así: en 1992 por parte de Humberto de la Calle Lombana, y en 1993 por Fabio Villegas, ambos ministros de César Gaviria; en el gobierno de Samper, Horacio Serpa como ministro del Interior presentó dos veces la iniciativa en 1995, sin resultado alguno; luego las iniciativas fueron parlamentarias, entre las que destaca la de Juan Camilo Restrepo (1996) y Juan Martín Caicedo Ferrer (1999, 2000 y 2001); en 2001 el ministro del Interior, Armando Estrada Villa, presentó de nuevo una propuesta de origen gubernamental. Todas han sido archivadas y no se rindió la ponencia respectiva. La razón principal para que no avance ninguna de estas iniciativas es el posible cambio en las circunscripciones electorales como resultado de la desagregación de territorios indígenas y la reducción de competencias para entes departamentales y municipales.

Los diferentes gobiernos –y en esto la posición es de Estado– consideran que la Ley de ordenamiento es la que establecerá los requisitos para definir cuáles territorios indígenas pueden conformarse como ETI y cuáles no. En otras palabras, niegan que tengan ya existencia material. Ante esta posición, la reacción indígena ha sido moverse en el marco de reclamaciones jurídicas constitucionales, acogiéndose al carácter progresista que en un primer momento tuvo la Corte Constitucional, y a la existencia de la acción de tutela para defender derechos fundamentales. En esencia,

la disputa ha sido acerca de los alcances del concepto de territorio indígena como base material para conformar las ETI, sobre la aplicabilidad inmediata de los derechos derivados del mismo, y sobre el contenido de esos derechos.

El debate claramente está de lado de los indígenas. De hecho, el actual gobierno presentó en 2003 el proyecto de Acto Legislativo 03 para modificar el artículo de la Constitución que reconoce los territorios indígenas como ETI. El artículo 15 de ese acto legislativo proponía modificar el artículo 286 de la Constitución, así: "Entidades territoriales. Son entidades territoriales las regiones, los departamentos, los distritos, los municipios, las provincias y las entidades territoriales indígenas".

El cambio de "territorios indígenas" por "entidades territoriales indígenas" tenía un propósito evidente: eliminar el fundamento material de las ETI, echar atrás la conquista indígena en la Asamblea Constituyente en materia de reconocimiento de los territorios y pueblos indígenas como realidades anteriores al Estado y, en suma, hacer de las ETI una mera concesión del Estado y por tanto dejar a su arbitrio su existencia en cualquier momento. La reforma cayó, para fortuna de los pueblos indígenas. Con ello el Estado aportó una prueba efectiva de que el argumento que aquí defendemos es el correcto, evidenció que los territorios indígenas *son* preexistentes al Estado y en tal condición son también entidades territoriales.

Paralelo a ello, el gobierno presentó una propuesta de Ley (016 del 2003 Senado, 270 del 2004 Cámara), dirigida a recortar aún más las prerrogativas de los territorios indígenas. Entre sus elementos más regresivos está la definición propuesta, que los concebía como simples "divisiones político administrativas" constituidas "sobre un territorio delimitado y reglamentado conforme al procedimiento que se establece en la presente ley". Por una parte recorta el carácter de entidad territorial, es decir, una unidad con sustancia propia, para convertirse en una división político-administrativa derivada del Estado; por otra, el territorio no es reglamentado según los pueblos indígenas sino de acuerdo con dicha Ley. Por otra parte, el proyecto de ley limitaba la conformación de las ETI a la existencia de unidad territorial, haciendo de la propia política de titulación desagregada y de la dispersión creada por sus intervenciones de desarrollo, una razón para negar el derecho a contar con esta forma de organización territorial. Las competencias de

los Consejos Territoriales (formas de gobierno prevista en la Constitución) se reducían a simples funciones administrativas, dejando por fuera competencias para reglamentar autónomamente aspectos ambientales, de explotación de recursos naturales, de ordenamiento territorial, manteniendo el esquema subordinado de los municipios frente a las Corporaciones Autónomas Regionales, otros entes territoriales y entes del gobierno central.²⁶

Objetivamente, la iniciativa del gobierno buscaba acabar con los derechos territoriales indígenas; intención que no ha desaparecido a la luz de las normatividades forestal, ambiental, agraria y minera que ha implementado, todas ellas dirigidas a hacer inane el carácter de territorio y a desarticular su integridad cosmológica, natural y política.

Los estudios de etnicidad

La ausencia de reconocimiento de las demandas territoriales indígenas tiene una causa en otro derecho vulnerado: el reconocimiento étnico, que a su vez se expresa en la negativa a tener personalidad jurídica como sujeto colectivo de derecho. El Estado colombiano, a través de la Dirección General de Asuntos Étnicos (SGAE) (y antes la Dirección General de Asuntos Indígenas, que realizó similares acciones), se ha arrogado la potestad de certificar quiénes son indígenas en Colombia; este procedimiento, que es contrario al Convenio 169 de la OIT, se ejecuta a través de los llamados estudios de etnicidad, consistentes en conceptos realizados por antropólogos y otros funcionarios a partir de ejercicios de etnografía sumaria, revisión bibliográfica y entrevistas, cuyo efecto es la expedición por parte de la DGAE de una resolución de reconocimiento con efectos inmediatos en materias como posibilidad de tramitar titulación de tierras, derechos socio-económicos como salud y educación apropiadas, etc.

Con estos estudios de etnicidad, el Estado ha bloqueado especialmente las solicitudes de tierras de los indígenas mokaná del Atlántico, los diversos pueblos indígenas del Putumayo y el pueblo pijao del Tolima. Los dos últimos departamentos son regiones promisorias en explotación petrolera, y este no reconocimiento niega de forma inmediata todos los derechos

²⁶ La iniciativa se cayó junto con el Acto Legislativo 03, pero dos años después pretendió ser revivida por el senador Jaime Bravo Motta, de la coalición gobernante, y reconocido representante de los intereses terratenientes. En la actualidad, un grupo de 15 senadores promueven una nueva iniciativa (024 de 2007).

territoriales y, sobre todo, el derecho a la consulta previa. El reciente Censo Nacional de Población configura un desafío para el Estado en este aspecto, en tanto el autorreconocimiento étnico, aplicado solo parcialmente, dio como resultado una población superior a la reconocida previamente por el Estado. En el Tolima, hasta antes del Censo, el Estado reconocía la existencia de 24 mil pijaos mientras el CRIT afirmaba la existencia aproximada de unos 60 mil, cifra que se aproxima a la del Censo de 2005 que registra más de 54 mil; similar situación se presenta en el Putumayo, donde el Estado actuaba calculando unos 23 mil indígenas, y el Censo ha registrado más de 37 mil. El caso más relevante es el del Atlántico, donde sistemáticamente el Estado ha desconocido a los indígenas mokaná; el Censo de 2005 desdice totalmente al gobierno, pues más de 27 mil personas se reconocen indígenas.

En todos los casos, el Censo –que ha sido cuestionado por las organizaciones indígenas por subregistro– muestra la existencia de una gran población indígena en áreas rurales cuya inexistencia oficial (*etnocidio demográfico*) le niega los derechos, especialmente territoriales. Los indígenas en cascos urbanos se encuentran en una situación similar, pues en un alto porcentaje su desplazamiento obedece a problemas asociados al incumplido derecho a la tierra, tanto de carácter económico como de violencia política.

Disponibilidad/Asequibilidad

Al igual que otros derechos económicos y sociales, la disponibilidad en materia de territorios y tierras se concreta en dos dimensiones que aquí analizaremos: el comportamiento de la inversión pública destinada al cumplimiento del derecho, así como la institucionalidad existente para el logro progresivo del mismo. En seguida veremos cómo la política del Estado frente a la disponibilidad del derecho a la tierra y el territorio se expresa, para el caso indígena, en la reducción del

presupuesto, el desmonte de la institucionalidad especialmente constituida para el efecto, y la negligencia en el trámite de los procesos de titulación, evidenciándose una clara regresión en el cumplimiento del derecho.

Desmonte de la institucionalidad construida para la Reforma Agraria I: la liquidación del Incora

Para analizar este componente es necesario reiterar la pertinencia y urgencia de la reforma agraria no solo como política para cumplir con el derecho a la tierra de indígenas, afrodescendientes y campesinos, sino como mecanismo para resolver la profunda pobreza del campo colombiano, cuya población con necesidades básicas insatisfechas supera el 53% según el Censo 2005, y la elevada conflictividad social y militar. No en vano los estudios más recientes conectan de diversas maneras el conflicto armado interno con la concentración de la tierra (González et al., 2003).

De acuerdo con estadísticas oficiales, la concentración de la tierra en Colombia muestra índices críticos de desigualdad en la distribución de la propiedad de la misma. Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2002), para inicios de la década más de 3 millones 500 mil propietarios, es decir el 99,5% de todos los propietarios rurales, poseían predios menores a las 200 hectáreas, sumando un poco más de 23 millones 300 mil hectáreas, es decir el 34% de todos los predios rurales registrados por el IGAC. Mientras solamente 7.363 propietarios de predios superiores a las 1.000 hectáreas, el 0,2% del total, concentraban 35 millones de hectáreas, el 52% del total (ver tabla 1). Esta enorme concentración de la tierra, expresada en un índice de concentración del 0,85 (donde 1 es la máxima concentración) evidencia que la reforma agraria es una asignatura pendiente del Estado colombiano.

Y la tendencia se ha agravado. En junio de 2005 el vicecontralor de la República reiteró sobre la problemática, volviendo a poner la discusión en los términos

CUADRO 3	DERECHO		OBLIGACIÓN	
	Disponibilidad		Asequibilidad	
	Los pueblos indígenas tienen derecho a ser atendidos por un sistema institucional adecuado y debidamente dotado de presupuesto para atender las demandas territoriales		El Estado está obligado a dotarse de instituciones especializadas para la titulación de tierras a los pueblos indígenas, a garantizar la fluidez de los trámites y a destinar el presupuesto requerido.	

DISTRIBUCIÓN DE PREDIOS RURALES PARTICULARES POR RANGOS DE SUPERFICIE

TABLA 1

	Predios	Propietarios	100,00	Superficie (has.)	100,00
Menores de 1 Ha.	931.386,00	1.220.795,00	34,50	316.907,71	0,47
de 1 a 3 Ha.	578.708,00	822.818,00	23,26	1.000.095,35	1,48
de 3 a 5 Ha.	251.168,00	363.046,00	10,26	949.474,79	1,41
de 5 a 10 Ha.	267.782,00	389.652,00	11,01	1.868.717,09	2,77
de 10 a 15 Ha.	124.273,00	180.077,00	5,09	1.499.166,11	2,22
de 15 a 20 Ha.	74.048,00	107.519,00	3,04	1.268.261,11	1,88
de 20 a 50 Ha.	184.034,00	262.538,00	7,42	5.780.838,34	8,55
de 50 a 100 Ha.	79.777,00	115.843,00	3,27	5.464.960,73	8,09
de 100 a 200 Ha.	38.085,00	59.375,00	1,68	5.167.062,64	7,65
de 200 a 500 Ha.	18.505,00	31,83	0,00	5.471.160,52	8,10
de 500 a 1000 Ha.	5,29	9.025,00	0,26	3.761.012,71	5,57
de 1000 a 2000 Ha.	2.519,00	3.724,00	0,11	3.397.448,88	5,03
Mayores de 2000 Ha.	3.028,00	3.639,00	0,10	31.631.308,74	46,81
TOTAL	2.553.318,29	3.538.082,83	100,00	67.576.414,71	100,00

Fuente: Subdirección de Catastro. Resumen Nacional de Estadísticas Catastrales. Bogotá, 2001

que las universidades habían señalado en investigaciones independientes:

... según cálculos del Incora, los narcotraficantes se han apropiado de casi un 50% de las mejores tierras del país, mientras que cerca de un 70% de los propietarios, en particular los pequeños campesinos, sólo posee el 5% del área, tal como se consigna en un estudio auspiciado por el PNUD y la Dirección Nacional de Estupefacientes sobre drogas ilícitas en Colombia (Contraloría General de la República, 2005).

Con una situación como la descrita, es totalmente contrario a las evidencias abandonar la reforma agraria como política de Estado. Por ello, resulta diciente de la política estatal la liquidación de 4 entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y su fusión, realizada en 2003 mediante el Decreto 1300, cuando desaparecieron el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), y el Fondo para el Desarrollo Rural Integrado (DRI), y dieron paso al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).

El argumento del gobierno para adoptar la reestructuración del Incora y su transformación en In-

coder fue, y sigue siendo, que el proceso de reforma agraria llegó a su fin porque no cumplió su propósito. Este cambio significó esencialmente el abandono por el Estado de la concepción de "reforma agraria" basada en la democratización de la propiedad, para dar paso al proyecto de "desarrollo rural", basado en los criterios desarrollistas del crecimiento de la producción para la exportación como condición previa a la lucha contra la pobreza y marginalidad de los campesinos pobres y sin tierra; fue la solución ideada para el fracaso de la política real que se había aplicado los veinte años anteriores: el mercado de tierras como medio para la distribución de la propiedad (sic). Ahora la producción de "bienes transables de tardío rendimiento, bosques y servicios ambientales" y el "ajuste radical" de la economía campesina son las directrices de esa política (Suárez, 2006), que obviamente no resolverá la problemática de pobreza pero sí promoverá una mayor concentración de la tierra.

Se trató del segundo paso para revertir los tímidos logros de los años setenta y ochenta en materia de redistribución de la tierra, "devolver" a los terrate-

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN EN INVERSIÓN DEL INCODER (ANTES INCORA Y OTRAS)

TABLA 2

MILLONES DE PESOS CORRIENTES		MILLONES DE PESOS CONSTANTES 1998	
Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución
1998	219,553.70	219,553.70	207,520.20
1999	116,988.20	104,119,50	48.180,51
2000	49,891.20	42.194,80	29.556,20
2001*	225.325,8	176.214,80	159.366,10
2002*	123,883.10	101.574,80	90.581,40
2003*	50,635.70	73.957,20	6.133,60
2004	98,410.00	64.027,30	63.889,00
2005	118,432.50	72.867,00	71.126,83
2006	206.881,3	123.253,70	N.D.
2007	262.876,0	147.216,85	N.D.
2008	269.182,1		

*Incluye las cuatro instituciones que se fusionaron en el Incoder.
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal.
Leyes de Presupuesto General de la Nación para las vigencias fiscales de 1995-2007.

nientes las tierras “perdidas” durante esas décadas, y legitimar la nueva modalidad de ocupación de la tierra por los nuevos empresarios del campo. El primer paso había sido el crédito por 32 millones de dólares entregado al gobierno nacional en 2003 por el Banco Mundial para incorporar a los campesinos a través de las “cadenas productivas”, cuando fue evidente del fracaso de hacer la reforma agraria mediante el mercado en lugar de hacerlo mediante la política agraria (Mondragón, 2003).

Esta política es abiertamente contradictoria con los estudios realizados por el Incora en su momento y otras instituciones del Estado sobre concentración de la propiedad. Pero el gobierno actual ha sido coherente con una política de subsidiar a los grandes empresarios del campo, y de reducir recursos para los campesinos sin tierras o pequeños propietarios, los afrodescendientes y los indígenas. Ello a sabiendas de lo fuertemente ligados con el narcotráfico y el paramilitarismo en que se encuentran estos nuevos latifundistas. Para demostrar lo contrario, el ministro de Agricultura y otros funcionarios han sido insistentes al mostrar las cifras crecientes del presupuesto del Incoder expresadas, eso sí, en pesos corrientes (las que aparecen en la tabla 2), para ocultar un hecho inocultable: el congelamiento o la reducción real de

la inversión para la distribución de la tierra; la cual es similarmente estática en el presupuesto ejecutado de funcionamiento (Ministerio de Agricultura, 2007).

Del total de los recursos de inversión presupuestados, sólo el 27% corresponden en 2007 a recursos destinados al ordenamiento social de la propiedad, cifra que en 2005 apenas superó el 13% de la inversión. En tanto más del 60% corresponde a infraestructura, que de ninguna manera significa mejoramiento para campesinos o indígenas, pues se trata de los distritos de riego destinados a los grandes empresarios agrícolas de Tolima, La Guajira y Cesar (distritos de riego Triángulo y Ranchería).

Al analizar las cifras en pesos constantes²⁷ de 1998 el verdadero panorama se hace evidente: desde 1999 nunca se regresó a los niveles de 1998, y salvo el 2001, la caída fue estructural. Mientras en 2001 el presupuesto de inversión en pesos constantes ejecutado por los cuatro institutos fusionados en el Incoder (Incora, INAT, INPA y DRI) alcanzó los 159.366 millones y en 2002 sumó 90 mil 500 millones, luego de la fusión, en el 2003, el presupuesto de inversión ejecutado por

²⁷ El valor constante expresa el valor actual de un conjunto o canasta de bienes (por lo general la canasta básica de consumo) en términos de un año base; se calcula descontando del valor actual las inflaciones acumuladas desde entonces.

las cuatro instituciones en liquidación más el Incoder, cayó a 6.133 millones de pesos; en el 2004 fue de 63.889 millones, y en 2005 apenas subió a 71.126 millones, muy por debajo de lo presupuestado en 2001. Pero incluso en pesos corrientes el presupuesto del Incoder ha estado durante todo el gobierno de Uribe por debajo del presupuesto de 1998, salvo los dos últimos años, cuando se inyectaron recursos con destinación específica: subsidiar a los empresarios del campo afectados por el TLC, especialmente cultivadores de algodón y maíz en la Costa Atlántica.

En ese contexto, el gobierno nacional se ha mostrado contrario a una política de reforma agraria, a pesar de que ésta es una necesidad histórica exigida por diversos sectores sociales, dentro de los que se incluyen los pueblos indígenas.

La fusión de las cuatro entidades significó por otra parte la reducción sensible del personal destinado a cumplir las funciones de ordenamiento social de la propiedad. De los 2.139 empleados de las instituciones, el Incoder solamente reenganchó a 800 (el 22%), de los cuales solamente 264 provenientes del Incora, que tenía una nómina cercana a los 1.500. El resultado fue la permanencia de un gran número de funcionarios que suplieron las funciones del Incora sin tener la capacitación requerida. Por otra parte, las cincuenta oficinas de Enlace Territorial pasaron a nueve, concentrando funciones, trámites, procesos de titulación, etc. La Procuraduría General de la Nación conceptuó que la misión institucional del Incoder no se venía cumpliendo, y especialmente su obligación de dar cumplimiento al artículo 63 de la Constitución Política, “por el abandono al cumplimiento de la Ley 160 de 1994, convirtiendo en letra muerta las disposiciones contenidas en los artículos 63, 64 y 65 de la Carta Política de 1991” (Procuraduría, 2006, p. 10). Los artículos señalados son los que obligan a proteger la imprescriptibilidad e inembargabilidad de los territorios étnicos, a promover el acceso de los campesinos a la tierra y a proteger la producción de alimentos.

Como resultado del desmonte del Incora, una enorme cantidad de trámites se represó en la nueva institucionalidad del Incoder, como veremos en la parte correspondiente.

Desmonte de la institucionalidad construida para la Reforma Agraria II: el Estatuto de Desarrollo Rural contra los pueblos indígenas (Ley 1152 de 2007)²⁸

En julio de 2007, tras un trámite traumático por sus irregularidades, fue aprobado el Estatuto de Desarrollo Rural, que concentró toda la normatividad anterior y la reemplazó por una nueva perspectiva centrada, ahora sí abiertamente, en el desarrollo antes que en la reforma agraria. Sin enumerar los muchos artículos del Estatuto de Desarrollo Rural que afectan a los pobladores del campo en su conjunto,²⁹ el documento aprobado constituye una total regresión en materia de los derechos territoriales indígenas, viola la Constitución colombiana, el Convenio 169 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la recientemente aprobada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. En suma, el Estatuto de Desarrollo Rural es esencialmente un largo despojo de derechos, que a continuación describimos.

Aprobado ilegal e inconstitucionalmente

Diversas violaciones se presentaron en el trámite del proyecto.³⁰ En primer lugar, las organizaciones indígenas, campesinas, afrocolombianas y de desplazados elaboraron desde 2002 un proyecto de ley de reforma agraria como fruto del Mandato Agrario, el cual fue presentado como Proyecto de Ley 99 de 2006 del Senado, paralelo a la iniciativa del gobierno. El entonces presidente de la Comisión V del Senado, Álvaro Araújo Castro –hoy detenido por paramilitarismo–, se negó a acumularlo para que fuera discutido simultáneamente con el Proyecto de Ley 30 de 2006 de Cámara de Representantes presentado por el Ministerio de Agricultura, como ordena la propia Constitución y la Ley 5a. que reglamenta estos procedimientos. La

²⁸ Este apartado es una versión ampliada del Documento de Trabajo “Estatuto de Desarrollo Rural y Pueblos Indígenas”, suscrito por el Grupo de Seguimiento al trámite del Estatuto de Desarrollo Rural (2007), y publicado por Cecoin.

²⁹ Vulnera el artículo 64 de la Constitución que establece el acceso progresivo de los campesinos a la tierra, no garantiza el acceso de la población campesina a la propiedad, no garantiza el derecho a la restitución de la población desplazada, no atiende el imperativo constitucional de “debida protección a la producción de alimentos”.

³⁰ Las irregularidades en el trámite del Estatuto fueron muchas, y fueron documentadas en los diversos informes entregados por la revista *Semillas* en sus boletines electrónicos, por el sindicato del Incoder y por otras organizaciones rurales. Aquí solo se destacan las más relevantes.

exclusión del proyecto alternativo y su no tramitación (hasta el presente no ha sido sometido a consideración) constituye una flagrante violación al trámite constitucional, pero sobre todo impidió que las propuestas de los sectores y las organizaciones rurales fueran consideradas en igualdad de condiciones.

En segundo lugar, en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue negada la discusión de las enmiendas y proposiciones sustitutivas presentadas por la representante indígena, que recogían las posiciones de las organizaciones sociales del agro que venían siguiendo el proceso. Este procedimiento se agravó con la presentación a última hora, en el último momento de la discusión de la Ley, de dos párrafos que conculcan abiertamente derechos indígenas consagrados en instrumentos internacionales: el que prohíbe la titulación de resguardos en el Pacífico y el que lo hace para los pueblos nómadas, como veremos más adelante.

En tercer lugar, se agrega el hecho de que no fue realizada la consulta previa del proyecto a los pueblos indígenas, violando el Convenio 169 de la OIT, y demostrando el carácter antidemocrático de la iniciativa del gobierno. El artículo 6 del mencionado Convenio prescribe la obligación de consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarlos.³¹ En el caso que nos ocupa, es claro que el proyecto sobre Estatuto de Desarrollo Rural afecta directamente a los pueblos indígenas en un aspecto tan importante como el territorio, de tal manera que en los términos del Convenio y las sentencias de la Corte Constitucional ha debido ser obligatoria la consulta antes de proceder al trámite de este proyecto de ley. Sin embargo, fue aprobado sin que se llevara a cabo este procedimiento, lo cual se constituye en un vicio de inconstitucionalidad por cuanto el Convenio 169 hace parte del bloque de constitucionalidad.

Ante el reclamo realizado por las organizaciones indígenas y por la representante indígena ponente para que se surtiera el procedimiento de consulta previa, el viceministro de Agricultura respondió que ésta no es obligatoria para los trámites legislativos, y

que incluso se puede realizar luego de ser aprobada la ley en el Congreso y justo antes de su expedición por el presidente de la república, en una argumentación carente de seriedad, hecha con evidente mala fe y abiertamente contraria a la sentencia T-382 de 2006, en la cual la Corte Constitucional señala que “el derecho de consulta previa tiene carácter fundamental y debe aplicarse, conforme a los usos y costumbres de cada etnia, no solo a los trámites administrativos, sino también al procedimiento legislativo”.

Para subsanar el error, y de paso con ello reconocer la violación del derecho, el gobierno convocó a la Comisión de Territorios Indígenas el mes de mayo de 2007, cuando el trámite del proyecto terminaba, con el único objetivo de exponer (que no concertar ni consultar) el contenido del Proyecto de Ley de Estatuto de Desarrollo Rural y con ello legitimarlo, evadiendo la obligación de la consulta previa. Los comisionados indígenas no permitieron esta farsa, y se levantaron de la reunión, evitando aparecer legitimando el proyecto no consultado.

Legalización de escrituras fabricadas mediante dolo o violencia entre el 17 de abril de 1917 y 1997

El Estatuto Rural establece la legalización de las escrituras fabricadas en los dos periodos de violencia sistémica de la historia nacional (la de los años cincuenta y la de los años ochenta y noventa, que continúa). El artículo 138 del Estatuto establece como fuente del derecho a la propiedad, además de los títulos emanados del Estado: “[...] 3. Los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”.

Lo cual significa que un título, aunque no haya sido expedido por autoridad competente, si es inscrito ante un notario, tiene presunción de validez y legalidad si tiene una tradición equivalente a la aplicada para otros bienes inmuebles, es decir, la legalidad se gana con un registro y una espera, aunque la tierra haya sido conquistada por medios ilícitos. Esta modalidad ha sido reiterada en la historia colombiana, en la cual la connivencia entre notarios y latifundistas, cuando no su vínculo directo, permitió legalizar miles de hectáreas expropiadas por medios criminales; no por casualidad los dos últimos superintendentes de Notariado y Registro (encargados de vigilar a los no-

³¹ Convenio 169 de la OIT. Artículo 6. “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

tarios) tienen vínculos cuestionables con los nuevos dueños de la tierra (Mondragón, 2002).³²

Aunque en otros artículos del Estatuto aparece la supuesta protección de los bienes de las personas despojadas mediante la violencia, entre ellos los tres millones de desplazados internos, la ley no establece ningún mecanismo preventivo, pues se presume la legalidad de este tipo de títulos y los campesinos expropiados son quienes deben demostrar su propiedad. El numeral tiene otras varias trampas: en primer lugar, establece como fecha de la vigencia de la norma la misma de la ley; en segundo lugar, establece la equivalencia de la prescripción para la propiedad agraria con la urbana; en tercer lugar, hace caso omiso a que en los cinco años previos a la presente ley (2002) ya se había consumado la mayor concentración de la tierra que haya tenido lugar en el país. Hay que resaltar que el artículo inicialmente propuesto, y luego tumbado por la presión de las organizaciones agrarias, era abiertamente beneficioso para quienes se han apropiado ilícitamente de las tierras. El artículo 122 del proyecto decía sin ambages:

Establécese una prescripción adquisitiva de dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 120 de esta Ley, durante cinco (5) años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo.

La solución del gobierno fue excluir el artículo, y reemplazarlo por una norma tramposa, el artículo 137, el cual establece que "Para la prescripción adquisitiva en materia de fundos rurales aplicará lo dispuesto en los artículos 2518 a 2541 del Código Civil, y en la Ley 791 de 2002"; esta última ley, impulsada en su momento por el Ministro del Interior Fernando Londoño, prevé que la prescripción será de cinco años para bienes inmuebles. De este modo, todos los títu-

los inscritos antes de 2002, aparecen legales aunque la historia de su adquisición esté mediada por la más grande violencia contra los campesinos, indígenas y afrodescendientes de que se tenga memoria.

Esta maniobra de legalización de escrituras espurias ya había sido intentada en 1994, legalizando las registradas hasta 1974, pero fracasó debido a que no derogaron expresamente el artículo 3 de la Ley 200 de 1936.³³ Pero ahora el gobierno y la mayoría del Congreso han derogado expresamente esa norma que fue conquistada con luchas de campesinos e indígenas, dirigidas por Quintín Lame en Cauca, Huila y Tolima, con el apoyo de Jorge Eliécer Gaitán. En el curso de los debates las organizaciones campesinas e indígenas hicieron el reclamo al ministro de Agricultura por este procedimiento; la respuesta fue que solamente se trataba de copiar la Ley 200 de 1936, en una burla a las organizaciones, que sabían claramente que al copiar la frase "a partir de la vigencia de esta ley", se pasaba de abril de 1937 a 1997, legalizando así dos épocas de violencia de escrituras fabricadas. La medida permitirá que muchos usurpadores pasen a ser propietarios de buena fe.³⁴

Por supuesto, esta norma producirá miles de reclamos y pleitos ante el organismo encargado de la clarificación de la propiedad, lo cual está debidamente previsto por los impulsores de la ley. Previo al Estatuto, el responsable de clarificar la propiedad era el Incoder en el seno de su junta directiva, de la cual hacían parte de-

³³ "Artículo 3 de la Ley 200 de 1936. Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, *los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente Ley*, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público".

³⁴ El caso más conocido de escrituras fraudulentas (*chimbas*) ocurre con la familia del primer personaje sindicado de parapoltico, Carlos Arturo Marulanda Grillo, ex ministro de Agricultura, ex representante a la Cámara y ex embajador. Esta familia no pudo ni puede demostrar propiedad de la mitad de su gran hacienda "Bellacruz" en Pelaya (Cesar), debido a las normas de la Ley 200 de 1936 que anulaban los títulos fraudulentos. Los campesinos fueron desplazados en 1996 por paramilitares que incluían a su hermano. Con el Estatuto de Desarrollo Rural, el ex ministro pasará de delincuente a propietario legal.

³² José Félix Lafourie, luego de ser superintendente de Notariado y Registro, pasó a ser presidente de la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan), históricamente conformada por terratenientes con vínculos con los narcotraficantes y paramilitares, y defensora de la estrategia de los escuadrones de la muerte; además, su esposa fue obligada a renunciar de la Oficina Internacional de la Fiscalía General de la Nación tras conocerse filtraciones de órdenes de captura con fines de extradición que salieron directamente de esa oficina a narcotraficantes. Por su parte, Manuel Cuello Baute, su sucesor, fue condenado por corrupción y se conocen múltiples vínculos con grupos paramilitares de su hermano Alfonso, ex representante a la Cámara, llamado a indagatoria por la Corte Suprema de Justicia.

legados de las organizaciones del campo. Con la nueva ley los procesos de “clarificación de propiedad” serán ejecutados por una nueva dependencia del Ministerio de Agricultura, la Unidad de Tierras, en la que no hay ninguna presencia de organizaciones civiles que por lo menos ejerzan veeduría; esos trámites convertirán en verdaderas “coladeras” los resguardos constituidos o ampliados por el Incora e Incoder, así como los títulos colectivos de los afrocolombianos, pues títulos inscritos antes de la titulación de los resguardos que ya fueron desestimados por ilegales en el respectivo trámite anterior al Estatuto Rural, ahora tienen presunción de legalidad; de hecho, el Estatuto confirma la propiedad, previa a las titulaciones efectuadas por el Incora o Incoder, especialmente en el caso de las empresas dedicadas al cultivo de palma aceitera, sobre todo en la región pacífica (afrocolombiana).

Este abierto favorecimiento de los grandes terratenientes queda explícito en otros apartes del Estatuto. Se tuercen las normas de extinción de dominio de predios incultos por las cuales el Estado ha recuperado más de cinco millones de hectáreas sin pagar un peso. La nueva ley dice que comprarán por avalúo catastral los predios improductivos de más de diez Unidades Agrícolas Familiares; y como no excluye de estos predios a los incultos (aptos para la agricultura o ganadería pero no utilizados), entonces tales latifundios serán adquiridos por el Estado antes que se les extinga el dominio a los grandes propietarios. En cambio, el artículo 174 del proyecto deroga la norma de la Ley 200 de 1936 que protegía de la extinción de dominio a los pequeños propietarios, quienes no tienen ninguna protección ante los planes de expropiación por parte del Estado cuando determine que son incultos, situación totalmente previsible con la política de reducción de recursos a los campesinos.

Subordinación de la titulación de resguardos a los planes de ordenamiento territorial municipal

El artículo 123 del Estatuto obliga a los procesos de constitución y ampliación de los resguardos a “obligatoriamente articularse” a las disposiciones de ordenamiento territorial de los municipios. Dice:

Artículo 123. Las solicitudes de constitución, saneamiento, reestructuración o ampliación de resguardos indígenas deberán obligatoriamente articularse a los procesos y decisiones de Ordenamiento Territorial con el fin de cumplir con la función social y ecológica de la propiedad, lo anterior podrá articularse a los planes de vida de las comunidades. Lo anterior mientras la ley orgánica de ordenamiento territorial es-

tablece los principios y procedimientos para la constitución de las entidades territoriales indígenas.

Con esta norma, el Estatuto pretende que son las mayorías electorales municipales las que definan qué tierras son de resguardo y cuáles no, desconociendo que son hechos anteriores al Estado los que otorgan el derecho indígena a sus territorios. Está claro que la concertación y el ordenamiento social y cultural del territorio no se pueden convertir en objeto de las elecciones locales. Esta situación ya tiene antecedentes, cual es el caso de Piendamó (Cauca), cuyo plan de ordenamiento territorial (POT) expresamente prohíbe la titulación de resguardos; pero ni siquiera disposiciones análogas serán necesarias para negar el derecho al territorio, pues la sola inexistencia de una mención o autorización en los POT para la titulación o ampliación territorial indígena se convierte en un impedimento legal para su trámite. La norma hace caso omiso a la decisión de la Corte Constitucional que declaró inconstitucionales las normas de la ley de los planes de ordenamiento territorial que pretendía que los municipios pudieran disponer normas sobre resguardos indígenas, y desconoce el Convenio 169 de la OIT al pretender supeditar los derechos territoriales al arbitrio de municipios que quieren desconocerlos.

En el texto aprobado se mencionan los planes de vida, en un intento de camuflar el verdadero sentido de la norma. No obstante, no se establece la obligación de tenerlos en cuenta en las decisiones sobre ordenamiento territorial, pues el texto aprobado utiliza el término “podrá”, mientras las decisiones de ordenamiento territorial “deberán obligatoriamente” ser atendidas. No se trata de un descuido. De hecho, cuando se regula una situación similar en el caso de comunidades negras (art. 125 del Estatuto), las decisiones sobre territorios colectivos de comunidades negras sí quedan obligatoriamente sujetas a los planes de vida de esas comunidades y no a los POT municipales. Este elemento muestra la clara intención del gobierno de poner en confrontación y desarticular la postura de las comunidades negras y las indígenas, y evidencia una política anti-indígena en el Estatuto; de lo contrario no se justifica un tratamiento diferente en una situación claramente similar. En este caso, además de las violaciones señaladas, se viola también el derecho a la igualdad y el principio general del derecho según el cual “donde hay la misma razón debe haber la misma proporción”.

*Prohibición del derecho a constituir
o ampliar resguardos en la Costa Pacífica*

El mismo artículo 123 del Estatuto prohíbe constituir o ampliar resguardos en la Costa Pacífica. Un párrafo incluido en el último minuto del debate en la plenaria de la Cámara de Representantes señala: “Párrafo. No se podrán surtir procedimientos de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas dentro de los límites geográficos determinados en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993³⁵ u otras zonas del país que presenten similares condiciones”.

Esta norma desconoce abiertamente los derechos fundamentales de los pueblos wounaan, embera, eperara y awá, y viola de manera flagrante el Convenio de la OIT. Con esta norma no sólo se ha hecho demagogia enfrentando a los afrocolombianos con los indígenas, sino que sirve de velo al proceso de adjudicación de las tierras de los afrocolombianos y campesinos a las transnacionales y a los paramilitares mediante las zonas de desarrollo empresarial y la legalización de escrituras fabricadas. El andén del Pacífico se ha convertido en la zona preferida para las adjudicaciones fraudulentas a empresarios de palma africana; solo una campaña de denuncia que costó desplazamientos, asesinatos y amenazas que no cesan, permitió que el Incoder revirtiera la adjudicación de tierras hechas en la región de Curvaradó y Jiguamiandó, aprovechando la situación de desplazamiento de muchos afrodescendientes, el dolo de las autoridades responsables y la complicidad de funcionarios de esa institución.

A lo anterior debemos agregar el boquete que se abre con la segunda parte del artículo (“otras zonas del país que presenten similares condiciones”), que plantea la vulnerabilidad no solamente para los indígenas del Pacífico, sino para otras zonas similares, sin explicitar dicho carácter. Al igual que la primera parte enfrenta a los ancestrales vecinos del Pacífico, la segunda pone a los indígenas en clara confrontación con los campesinos, sus comunidades y organizaciones en regiones diversas, similares al Pacífico, que bien pueden ser regiones con presencia de comunidades afrodescendientes, o regiones selváticas del país, o regiones costeras o en zonas baldías.

³⁵ Este artículo establece como zonas de aplicación de la Ley 70, la cuenca del Pacífico, los ríos de la cuenca del Pacífico que pertenecen a dicha vertiente, así como aquellos de la vertiente del Atlántico (Atrato, Acandí y Tolo), las zonas rurales ribereñas de los ríos de tales cuencas, y las tierras baldías de todo el país.

*Fin de las reservas campesinas
y presión sobre territorios indígenas*

La norma anterior expresa una decisión de presionar sobre los territorios indígenas el proceso de ampliación de la frontera agrícola, nuevos frentes de colonización y conflictos interétnicos. A lo cual se agrega el hecho de que los campesinos fueron afectados directamente con el artículo 88. La Ley 160 otorgaba el derecho a los campesinos de constituir reservas campesinas en áreas que fueran de su propiedad y quisieran proteger del desplazamiento, en zonas donde se debía prevenir o corregir la excesiva concentración de la propiedad, o en las áreas de amortiguamiento del Sistema de Parques, y así lo reglamentó el decreto 1777 de 1996. Ahora estas reservas sólo se podrán establecer en áreas de baldíos, con lo cual además se pone a los campesinos a disputar tierras con las comunidades indígenas de selva y sabanas naturales, y se institucionaliza el desplazamiento de campesinos a las selvas en lugar de garantizarles el retorno a los desplazados y proteger los bosques que quedan en el país.

*Criminalización de las legítimas acciones
de ocupación de dueño*

El artículo 124 criminaliza la resistencia indígena de 512 años, al negar la titulación de cualquier predio que se *pretenda* reivindicar con medidas de hecho, que ellos llaman violentas.

Artículo 124. El Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Etnias se abstendrá de autorizar, iniciar o subsidiar los procedimientos de negociación directa o de expropiación previstos en esta Ley, si los predios rurales respectivos, pretenden ser reivindicados o adquiridos por medio de la violencia. Las mejoras adquiridas en esas condiciones, pasarán a ser propiedad de los legítimos dueños de la tierra.

El artículo es claramente contrario a lo establecido previamente en la Ley 160 de 1994, más consecuente con la realidad del país y con el derecho legítimo de los pueblos indígenas a recuperar su territorio, la cual permitía que el organismo competente pudiera autorizar en casos especiales la compra de predios en esta situación. Decía el artículo 12 de la anterior ley agraria:

[Autorizar] en casos especiales los procedimientos de adquisición de predios rurales invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia o cuando habiendo obtenido el propietario sentencia judicial favorable y definitiva no pudieran ejecutarse las medidas de lanzamiento o desalojo de los invasores u ocupantes, o si persistieren las perturbaciones a la propiedad en cualquier

forma. [...] Los predios invadidos u ocupados de hecho o cuya propiedad este perturbada un año antes de la vigencia de la presente Ley, podrán ser adquiridos por el Incora siempre y cuando sean aptos para reforma agraria y cumplan con lo ordenado en el Capítulo VI de la presente Ley.

La norma es claramente contraria al derecho. Con ella resulta un delito que el propietario legítimo haga uso de su derecho a defender la propiedad. El problema no hace solo referencia a las futuras titulaciones de tierras y a situaciones contemporáneas, sino que se trata de una valoración histórica y jurídica sobre el pasado. Puesto que los pueblos indígenas reivindicaron históricamente con arco, flecha, cerbatana y palos sus territorios, en dichas regiones no pueden constituirse ni ampliarse más resguardos ni pueden adquirirse tierras para indígenas. Con esta norma del Estatuto, el Estado o los antiguos propietarios de tierras pueden alegar que las recuperaciones de resguardos de Quintín Lame o la lucha de las actuales organizaciones desde 1970 fueron hechas mediante la violencia, lo cual constituye razón suficiente para ilegalizar las reivindicaciones e incumplir con la reparación integral de las masacres de que han sido víctimas en varios lugares del país. Podría tratarse de una extrapolación inadecuada, pero el que se criminalice el solo hecho de “pretender” —ya ni siquiera los actos sino las intenciones—, muestra el verdadero sentido de la norma. La norma es especial para pueblos indígenas (el art. 74 establece la norma general)³⁶ y va más allá que la general, que estuvo vigente entre 1988 y 1994, la cual fue derogada porque impedir que el Estado actúe mediante la titulación rápida para resolver conflicto de tierras es incitar a la masacre; esto fue advertido en 1988 por las organizaciones indígenas en el trámite de la ley, y se cumplió fatalmente en el caso de la masacre de El Nilo³⁷ y en muchos otros con campesinos. Por ese motivo, el legislador eliminó semejante norma en la Ley

³⁶ Artículo 74. El gobierno nacional se abstendrá de autorizar o subsidiar los procedimientos de negociación directa o de expropiación previstos en esta ley, si los predios rurales respectivos se hallaren invadidos, ocupados de hecho, o cuya posesión estuviere perturbada en forma permanente por medio de la violencia.

³⁷ El 10 de diciembre de 1991, en la finca El Nilo, municipio de Caloto, un grupo armado al servicio del narcotraficante propietario del predio y con la permisividad del Ejército y la Policía asesinó a veinte indígenas nasa que lo habían ocupado para hacer valer sus derechos ancestrales. El Estado no respondió a la exigencia de titulación ni intervino alegando la ocupación por la fuerza por parte de los indígenas. La CIDH condenó al Estado por negligencia tanto en el no trámite de la demanda indígena como en la propia acción criminal.

160 de 1994; y ahora es reimplantada, potenciando nuevas masacres, e inventando y añadiendo además una nueva norma especial para indígenas y afros.

Negación de los derechos territoriales de los pueblos nómadas

El nuevo estatuto rural también centró su acción regresiva en los derechos de los pueblos indígenas nómadas y seminómadas. El artículo 85 de la derogada Ley 160, atendiendo lo señalado en el Convenio 169, establecía que los “territorios *tradicionalmente* utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura [...] sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas”. La nueva disposición significa una grosera falsificación de la disposición del Convenio; el artículo 121 establece: “Los territorios *regular y permanentemente* utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la vigencia de esta Ley, sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas”.

Este cambio fue incluido en el último debate de la ley, con lo cual se impidió su discusión pública. La norma de forma abierta viola los artículos 13 y 14 del Convenio 169; pero sobre todo pone en evidencia el propósito artero del gobierno y la bancada de gobierno, que a sabiendas de la contradicción obvia entre “nomadismo” y “utilización permanente” promovieron la enmienda. Con ella le agregan un golpe directo al pueblo nükák, que en la actualidad disputa su presencia en el Parque Natural Nükak (el cual, a pesar de su nombre, no pertenece al pueblo nükak), y a otros pueblos seminómadas y horticultores itinerantes, como es el caso de los yuri o “caraballos” del río Puré en el departamento del Amazonas, o los pueblos llamados guahibos, como los sikuani, tsiripu, wamona, yamaleros y wayaberos, que han sido sedentarizados a la fuerza pero reivindican una territorialidad itinerante.

Regreso al concepto de minoría, conculcando el carácter de pueblos

El enfoque del Estatuto incluye a los indígenas dentro del equívoco concepto de “*minorías étnicas*”, que se aparta de la Constitución Política, y cuyo uso tiene consecuencias políticas, jurídicas y psicológicas. Ya en la Asamblea Nacional Constituyente los indígenas señalaron que se trata de una clasificación equivo-

cada, por cuanto esta caracterización hace referencia a una correlación población-territorio, y en los departamentos de Chocó, La Guajira, San Andrés y Providencia, Vaupés y Guainía, Amazonas (con excepción de la cabecera municipal de Leticia) y Vichada (con excepción del casco urbano de Puerto Carreño), y en la mayoría de los territorios donde tienen asiento, los afros e indígenas constituyen la mayoría. Igual ocurre en toda la región de la Costa Pacífica, en el departamento del Cauca (si se excluye el municipio de Popayán), y en muchos municipios del país, como Riosucio (Caldas), San Andrés de Sotavento (Córdoba), y varios de Nariño. El alegato indígena se centra, entonces, en que si se suma la extensión de estos territorios, son mayoría en la mayoría del territorio nacional, y la ley debe ser cierta en cada parte del mismo.

Lo que en el fondo pretende el gobierno al adjudicar el calificativo de “minoría” es imponer en los territorios indígenas proyectos que lesionan el medio ambiente y la integridad territorial y como pueblos indígenas, y argumentar –como repetidamente lo ha hecho– que es en interés de la “mayoría”. El enfoque constitucional sobre la materia es el del reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación, ya que “la cultura en sus diversas manifestaciones es el fundamento de la nacionalidad”, y el Estado reconoce la igual dignidad de todas las que conviven en el país y para todos los pueblos. Así, los derechos de los grupos étnicos no son solamente específicos derechos de éstos, sino que son un derecho de todos los colombianos a la riqueza que significa la diversidad étnica y cultural. Por lo mismo, la Corte Constitucional se ha pronunciado repetidamente sentenciando que la protección de los derechos fundamentales indígenas no puede estar sujeta a los vaivenes del llamado interés general, entendiendo por éste el simple interés de las mayorías ciudadanas, y que éste de ninguna manera puede justificar la violación de tales derechos.

Incorporación de redacciones confusas que permiten interpretaciones contrarias a los intereses indígenas

El Estatuto es pródigo en redacciones confusas y normas contradictorias que inducen a error, a inmovilidad administrativa, a interpretaciones contrarias a los intereses de los pueblos indígenas, o a reclamaciones ilegítimas disfrazadas de legalidad por cuenta de imprecisiones o ausencias normativas. La más grave de todas estas “redacciones confusas” es la que debiera autorizar u ordenar la titulación de resguardos. El

artículo 34 prevé que la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia tiene por función:

1. Planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y a la función social y ecológica de la propiedad rural, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida el gobierno nacional. Para estos fines podrá adquirir directamente tierras y mejoras para este propósito.

La norma sería suficiente para dejar establecido el reconocimiento del derecho a la tierra en términos generales. No obstante, la inclusión de una expresión “de acuerdo con... los reglamentos que expida el gobierno nacional”, le otorga a éste prerrogativas que solo puede tener el Congreso, como es reglamentar el derecho al territorio. Adicionalmente, otra cosa establece el artículo 116:

El Ministerio del Interior y de Justicia estudiará en los departamentos respectivos, las solicitudes de tierras de las comunidades indígenas, negras y demás minorías étnicas, *para dotarlas de las superficies indispensables* que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo. Con el objeto de proteger efectivamente los derechos territoriales de los grupos étnicos consagrados en el artículo 63 de la Constitución Política, conforme a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, la Convención Americana de los Derechos Humanos que se refiere a la propiedad colectiva de las comunidades negras y para tal efecto titulará baldíos y podrá adquirir directamente tierras, mejoras si a ello hubiere lugar.

Así mismo, *constituirá*, reestructurará, saneará y ampliará los *resguardos de origen colonial*, o afectará baldíos previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el gobierno nacional u otras entidades.

Como queda visto según esta redacción, el estudio de las solicitudes de tierras hechas por indígenas, afrodescendientes y otras minorías no tiene propósito la titulación de resguardos, sino solamente en la dotación de las superficies, una figura jurídica que para nada atiende lo previsto en la Constitución y en el Convenio 169. La alusión hecha enseguida al artículo 63 de la Constitución, referido a la protección de las tierras comunales de los grupos étnicos, tampoco aclara si concluye en la titulación de resguardos, pues solo señala que se titularán baldíos y adquirirá mejoras si para ello hubiere lugar.

Se trataría de una omisión involuntaria, si no fuera porque el artículo 85 de la derogada Ley 160 de 1994

continuaba con dos frases taxativas que fueron eliminadas de manera consciente y expresa por el gobierno y los ponentes de la bancada de gobierno:

[...] y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la *existencia legal de los resguardos*.

Con tal objeto *constituirá o ampliará resguardos* de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad (énfasis agregado).

El primer subrayado hacía referencia obvia a los resguardos coloniales; el segundo, a los que se habrían de constituir en lo sucesivo. La supresión de estas dos frases en el nuevo Estatuto deja sin piso legal expreso la titulación de los resguardos, pues el segundo inciso del artículo 116, donde se habla de la constitución de resguardos, hace referencia a los resguardos *coloniales*, un evidente exabrupto.

La disposición que establece que los estudios de las solicitudes de tierras se harán en los respectivos departamentos por parte del Ministerio del Interior, es decir, por la Dirección de Asuntos Étnicos, que no tiene ninguna infraestructura departamental indígena, solo puede interpretarse como un mecanismo de represamiento de los trámites o una forma de involucrar los intereses regionales en las decisiones correspondientes.

Por otra parte, en el acápite correspondiente a la adquisición directa de tierras por parte del Ministerio del Interior, el Estatuto elimina la obligación de comprar tierras de mejoras y proceder al saneamiento de los resguardos, promoviendo oficiosamente los conflictos de tierras, en tanto el aplazamiento de estos trámites siempre está acompañado de procesos de reasentamiento de los colonos y campesinos. El artículo 55 del Estatuto, en su ordinal a) establece que el "El Ministerio del Interior y de Justicia, [realizará adquisición directa de tierras] para las comunidades negras e indígenas que no las posean, o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente", al tiempo que eliminó la expresión "o para sanear las áreas de resguardo que estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad", que aparecía en el artículo 31 de la Ley 160. Como hemos visto, la referencia a adquisición de mejoras en el artículo 116 aparece en un contexto tal que induce a múltiples interpretaciones, todas negativas para los pueblos indígenas.

Injerencia indebida en la autonomía de los pueblos indígenas

El Estatuto, violando la obligación de tener unidad de materia, se mete indebida e inconstitucionalmente a reglamentar campos relacionados con la autonomía de las autoridades indígenas. Es lo que ocurre con el artículo 118, que restringe a las autoridades su derecho de adjudicar libremente de tierras entre los miembros de las comunidades, al establecer la obligación de los cabildos de excluir las áreas ecológica y ambientalmente estratégicas, tema que corresponde al manejo interno de las comunidades respectivas; otro tanto ocurre al entregar a la Dirección de Etnias el papel de garante de la distribución equitativa de las tierras, un tema que el Convenio 169 establece como de plena competencia de las autoridades indígenas.

Una situación similar se presenta con la certificación de la función social y ecológica de la propiedad por parte del IGAC y el Ministerio del Ambiente, artículo 119, en tanto elimina la obligación por parte del Estado para que estos trámites se realicen en concertación con las autoridades indígenas, lo cual es apenas lógico teniendo en cuenta que estas valoraciones no pueden ser decisiones unilaterales y etnocéntricas sino ejercicios de interculturalidad. A lo anterior se agrega una superposición de jurisdicciones totalmente ilegal y restrictiva de los modelos de vida o de desarrollo indígena; dice el acápite final del artículo que comentamos:

La titulación de estas tierras deberá adelantarse con arreglo a las normas sobre uso y manejo previstas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, o las que establezcan las autoridades competentes sobre la materia.

Se trata del texto correspondiente al párrafo del artículo 85 de la Ley 160, que hacía referencia al saneamiento de resguardos de la Amazonia y el Pacífico, pero ahora cobija la totalidad de los territorios, y no solo a los que hacen parte de áreas protegidas, limitando sensiblemente los derechos indígenas en materia de autogobierno y definición de prioridades de desarrollo. La Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones (a través de sentencias que comentamos en el apartado de fundamentación) sobre la inconstitucionalidad de imponer formas de vida a los indígenas, y sobre el derecho de los pueblos indígenas de tener sistemas económicos diferentes al mercantil-capitalista

Del balance anterior se concluye que los derechos de los pueblos indígenas sufren un golpe gravísimo con este Estatuto Rural. Todos los resguardos y territorios colectivos constituidos por el Incora e Incoder pueden sufrir recortes por las escrituras fabricadas; su constitución y ampliación deberán adecuarse a los POT, y estarán prohibidas en la Costa Pacífica; se criminalizan cinco siglos de resistencia; las reservas campesinas se desplazan a las selvas; los latifundios incultos escapan a la extinción de dominio que quedará reservada para los pequeños y medianos propietarios. La regresión en materia de derechos territoriales indígena es absolutamente evidente, como evidente es que se viola de manera flagrante lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y las recomendaciones del Comité del Pacto DESC. El Estatuto, por su parte, no resiste una mínima evaluación a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

Desmonte de la institucionalidad construida para la Reforma Agraria III: el desmonte del Incoder

El gobierno argumentó en la exposición de motivos del proyecto de Estatuto, y en pronunciamientos públicos del presidente de la república, que el Incoder es una institución corrupta. Lo que resulta por lo menos sorprendente, pues argumentó su propia corrupción para desmontarlo, en tanto fue el gobierno el que ha entregado el Incoder a grupos politiqueros para cumplir cuotas burocráticas, como fue denunciado por la prensa nacional.³⁸ Por otra parte, es el gobierno el que propicia la ineficiencia cuando no permite que se expidan leyes que faciliten la adquisición de tierras para resolver los problemas. En suma, el mismo gobierno que concentró las cuatro instituciones argumentando dispersión, sin ninguna autocrítica argumentó la necesidad de dividir el Incoder por exceso de funciones;

³⁸ Los grupos políticos Colombia Viva y Colombia Democrática, la mayoría de cuyos dirigentes son ahora sindicados por parapolítica, tuvieron en sus manos al Incoder durante casi todo el gobierno de Uribe. Tanto el primer gerente de este gobierno en el Incora y de la primera fase del Incoder, José María Maroso —ex consul en Milán, primo del jefe paramilitar Salvatore Mancuso, y hermano de quien fuera jefe de Adquisiciones y Contratación de la Universidad de Córdoba durante los años más violentos de esa institución—, el siguiente director Arturo Vega —empresario ganadero de Córdoba, hoy gerente de Corpoica—, Luis Ortiz —denunciado por entregar tierras a paramilitares con la anuencia del ministro de Agricultura—, y Rafael Campo Soto pertenecen a estas organizaciones. A nivel regional estos vínculos son más evidentes con los partidos uribistas sindicados por paramilitarismo.

con ello profundiza la improvisación del Decreto 1300 de 2003 que creó el Incoder, y las injusticias históricas de numerosas leyes y reestructuraciones. Por otra parte, y de forma notoria, acentúa el desmonte de la institucionalidad encargada del ordenamiento social y cultural de la propiedad, pues queda descuartizado en diversas dependencias, al desintegrar el Incoder y trasladar competencias a otras instituciones.

Dos cambios son altamente impactantes sobre los territorios indígenas. En primer lugar, la titulación de resguardos, incluida confusamente en el articulado, pasó a manos de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, una institución carente de infraestructura y personal competente. Por otra parte, la constitución de la Unidad de Tierras (art. 27), cuyas funciones, entre otras, serán la clarificación de la propiedad, la determinación de las zonas de ampliación agrícola (“Definir la vocación y los fines de las tierras rurales de propiedad de la nación”), la delimitación y recuperación de baldíos, la compra de tierras para la gran producción, la extinción de dominio de terrenos ociosos, y la administración de los bienes rurales del Estado. La Unidad de Tierras asume para sí muchas de las competencias estratégicas del Incoder, pero carece de uno de los elementos más progresistas con que contaba este Instituto, a saber: una Junta Directiva con participación de las organizaciones de indígenas, afrodescendientes y campesinos, pues estará dirigida por un funcionario de libre nombramiento y remoción por el presidente de la república y el ministro de Agricultura, lo que rompe cualquier racionalidad técnica y política.³⁹ Esta decisión está dirigida a que la Unidad de Tierras, donde no hay forma de incidir desde las organizaciones y autoridades indígenas, resuelva todos los conflictos promovidos por el propio Estatuto a favor de los terratenientes.

La función de ordenamiento social y cultural de la tierra requiere de unidad, tanto por razones técnicas, como porque solamente así puede producirse la concertación de los sectores sociales partícipes del ordenamiento de la propiedad rural. Se trata de de-

³⁹ Estatuto Rural: Artículo 19. Créase por virtud de esta ley la Unidad Nacional de Tierras Rurales, como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con dependencias regionales para el ejercicio de sus funciones que el gobierno nacional disponga según lo requieran las necesidades del servicio.

terminar cuáles territorios son resguardos indígenas, territorios colectivos afrocolombianos, reservas campesinas, tierras para desplazados, zonas de titulación individual o zonas de desarrollo empresarial, en regiones donde estas territorialidades por lo menos tienen vecindades que deben concertarse o incluso podrían superponerse. El hecho de que una entidad defina sobre un tema y otra sobre otro, producirá inevitables contradicciones territoriales en sus decisiones. El análisis de las organizaciones indígenas es que la Unidad de Tierras, que hará las concesiones de tierras a las grandes empresas exportadoras, terminará imponiendo sin participación ciudadana ni indígena a diestra y siniestra sus zonas empresariales, mientras los indígenas y afrocolombianos engañados esperarán interminables procesos en el Ministerio del Interior.

Para vigilar estos procedimientos y proteger el interés nacional contra la entrega de selvas y sabanas naturales a transnacionales y grandes empresas,⁴⁰ las decisiones deberían ser tomadas en un solo consejo directivo con participación de los diferentes sectores interesados, y los trámites llevarse a cabo en una sola entidad que garantice la coherencia del proceso. La razón por la cual solo una entidad debe definir sobre el ordenamiento social y cultural de la propiedad está contenida en los términos de este propósito: ordenar la propiedad implica una distribución y una priorización entre intereses y sectores, las cuales deben llevarse a cabo de forma coherente y en un escenario con amplia representación política.

Al tiempo que el nuevo Incoder perdió competencias claves, las reformas requeridas para hacer más fluida la reforma agraria o el ordenamiento social de la propiedad ni siquiera se mencionaron. Una de ellas es la modalidad de compra de las tierras ofertadas por los propietarios, consistente en pagos parciales y bonos de larga redención que por lo general no son aceptados voluntariamente. Más adelante analizaremos este tema como una limitante objetiva a los procesos de titulación de tierras.

⁴⁰ La ley permitirá entregar extensiones ilimitadas de tierras de baldíos nacionales en las llamadas zonas de desarrollo empresarial, las grandes privilegiadas con la ley. El Ministerio de Agricultura ha anunciado grandes adjudicaciones en Vichada a J. P. Morgan Chase y Cargill. Ese fue el motivo por el cual un párrafo que se aprobó en la Comisión V de la Cámara para impedir que tales contratos implicaran el traspaso de la propiedad del suelo a las transnacionales, fue eliminado luego en la ponencia presentada en la plenaria.

La ausencia institucionalidad y de funcionarios competentes en el Ministerio del Interior, la desarticulación de todo el sistema de ordenamiento de la propiedad, la permanencia de un sistema de adquisición de tierras inocuo, mantendrán los altos niveles de subejecución y seguirán atentando contra el derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas. Los hechos así lo prueban. La Dirección de Etnias del Ministerio, en manos de la doctor Josefina Araújo de Pupo recibió, desde comienzos de 2006, 10 mil millones de pesos del presupuesto nacional para comprar tierras en el Cauca y cumplir con la reparación integral por la masacre de El Nilo contra los indígenas nasa. Ahora la Dirección de Etnias tiene 10 mil millones adicionales de la vigencia del 2007 con el mismo fin, muchísimo más de lo que ha tenido el Incoder los últimos diez años con el mismo propósito. La Dirección de Etnias no compró ni ha comprado con tal cantidad de dinero ni un centímetro en los dos años corridos. Como era de esperarse, de nuevo estalló el conflicto a pesar de los esfuerzos del CRIC y ACIN por una solución administrativa del mismo. Después del 27 de noviembre,⁴¹ cuando ya terminaba el 2006, el ministro de Agricultura manifestó que debido a los lamentables hechos ocurridos ese día no compraban las tierras, cuando él mismo desde mayo declaraba que no habría “ni un metro más de tierra para los indígenas”. No hay voluntad política en Incoder, ni la hay en el Ministerio del Interior, como quedó demostrado en este caso.

Reducción sistemática del presupuesto nacional para la adquisición de tierras para pueblos indígenas

En la destinación de presupuesto para la adquisición de tierras para los pueblos indígenas se constata también de forma evidente una regresión sistemática en las políticas adoptadas por el Estado colombiano en el último periodo. El Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (2005), recordó en los debates sobre la titulación de resguardos en ese departamento que:

En 44 años el Estado solamente ha adquirido 200 mil hectáreas para indígenas en todo el país. La titulación de resguardos se ha hecho apenas reconociendo milenarias ocupaciones de estos pueblos en los bosques y áreas de reserva ecológica

⁴¹ Ese día, en horas de la mañana, indígenas nasas reiniciaron la liberación de la Madre Tierra. Decenas de ellos, en medio de una minga, se ubicaron en la hacienda La Emperatriz, municipio de Caloto, para presionar el cumplimiento de los compromisos por el Estado.

PRESUPUESTO PARA ADQUISICIÓN DE TIERRAS PARA PUEBLOS INDÍGENAS DE INCODER (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

TABLA 3

	Apropiado	Ejecutado	Saneamiento	Cauca Decreto 982	Cauca Nilo	Uwa	Ijka
2001 ♦	2.837,7						
2002 ♦	1.797,4	2.322,1*					
2003 ♦	1.855,6	1.280,5	381				
2004	2.590,6	2.083,5		1.032,9**		6.000**	5.000**
2005	1.030,0	554,9	800	3.000		1.000	
2006	2.324,0	2.264,4		4.000	10.000	3.000	
2007	1.000	N.D.	3.000	4.000	10.000	4.000	

♦ Incluye las cuatro instituciones que se fusionaron en el Incoder.

* Incluye ejecución de reservas presupuestales del año 2001.

** Incluye adiciones en Ley 917 de 2004, entre ellas 526 millones para cumplir Decreto 982/99.

Fuentes: Incora (2002), Incoder (2005a, 2005b, 2006, 2007a), Ministerio de Agricultura (2005), Ministerio de Hacienda (2006, 2007).

y presionando la colonización, o resguardos coloniales aun ocupados por resistencia de siglos, pero de ninguna manera corresponde a acciones de reforma agraria. Según la Contraloría, "por cada hectárea adjudicada vía compra de tierras, se titularon 29 hectáreas de baldíos".

Según la Ley 812 del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, en su artículo 8, el gobierno debió concertar y diseñar una estrategia para orientar recursos nacionales, regionales e interinstitucionales para propender por la adquisición de tierras, constitución, ampliación y saneamiento de resguardos para los pueblos indígenas.

Entre 2001 y 2007 se redujeron entre 70 y 80% las asignaciones presupuestales para adquisición de tierras con destino a resguardos indígenas, al pasar de casi 3.000 millones a mil millones o menos. Esto, sumado a la baja ejecución presupuestal, evidencia una política por parte del Estado dirigida conscientemente a incumplir sus obligaciones frente al derecho de los pueblos indígenas. Los propios informes de gestión del Incoder de los años 2004, 2005 y 2006 dan cuenta de la disminución de los presupuestos para adquisición de tierras para resguardos, a pesar de que éstos de manera reiterada intentan presentar las "reservas presupuestales" ejecutadas posteriormente como prueba de mejoría y no de la política regresiva.

En 2003, el año más crítico de la adquisición de tierras, los 1.280 millones ejecutados alcanzaron para comprar solamente dos fincas en Antioquia y Cauca

(en el primer caso para resolver la situación de indígenas chamí asentados en la cabecera del municipio como resultado de un desastre natural); en tanto se invirtieron solamente 381 millones para resolver parcialmente el saneamiento del recién constituido resguardo kankuamo. Ese mismo año, del presupuesto del Incoder para compra de tierras a nivel nacional, 650 millones de pesos fueron destinados a cumplir compromisos del Decreto 982 de 1999, los cuales expresamente no estaban incluidos en el presupuesto ordinario del Incora (transformado ese año en Incoder). El decreto mencionado reconoce la crítica situación de tierras en el departamento del Cauca y aprueba recursos específicos para satisfacer la demanda territorial indígena, fundamentada en varios estudios realizados por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), y la Universidad del Cauca; con la decisión de destinar recursos ordinarios a compromisos extraordinarios el Incoder, en la práctica, redujo en una tercera parte el presupuesto de todos los pueblos indígenas. La decisión, por otra parte, provoca fricciones entre los pueblos indígenas, que han sido tramitadas de forma madura por las organizaciones, que en diversas comunicaciones reiteran que el Estado debe adoptar presupuestos adecuados a las demandas territoriales.

En 2004 los recursos regresaron a los niveles de los años noventa. Aún así, lo más representativo fueron las adiciones realizadas a final del año, que incluyeron compromisos adquiridos por el Estado por

fuera del presupuesto ordinario del Incoder. Por una parte, lo correspondiente al Decreto 982/99 para el Cauca; 6.000 millones comprometidos con el pueblo u'wa desde el año 2000 cuando se amplió y unificó el resguardo u'wa dentro de la estrategia del gobierno para "ganarse" a ese pueblo para la explotación petrolera, de los cuales ese año solo se ejecutaron \$920 millones; y 5.000 millones comprometidos para saneamiento y compra de tierras para el pueblo ijka en el marco de un consejo comunal presidencial realizado en la Sierra Nevada, con un claro propósito propagandístico. Como en las anteriores ocasiones, la subejecución fue una constante, y la mayoría de estos recursos se ejecutaron posteriormente.

En 2005, de la irrisoria suma de 1.030 millones aprobados se ejecutaron apenas 554,9 millones para adquirir tierras para indígenas en el conjunto del país. Según cálculos de Héctor Mondragón (2006, p. 52), el presupuesto del Incoder destinado a la constitución o ampliación de resguardos indígenas para el año 2005 fue equivalente al 10% de lo que disponía el liquidado Incora en sus últimos años para el mismo fin. Ese año se destinaron 3.000 millones de una partida especial dedicada al departamento del Cauca para cumplir el Decreto 982/99, de los cuales solo se ejecutaron 80 millones, ante el atraso en la ejecución de recursos del 2004. Igualmente, dejaron de ejecutarse 989,1 millones de los destinados para el saneamiento del resguardo u'wa, 79 millones de saneamiento, y 575 millones de titulación nacional. Aunque la reserva presupuestal de estos montos para la adquisición de tierras a nivel nacional logró ejecutarse en buena medida en 2006, la acumulación de procesos agravó la situación indígena.

En 2006, los 2.264,0 millones ejecutados fueron utilizados para comprar solo 4 predios en los departamentos de Amazonas, Tolima y Quindío. Otros 1.260 millones de pesos, de los 3.000 millones apropiados para el saneamiento del resguardo u'wa, dejaron de ejecutarse este año. Parte importante de la inversión en 2006 estuvo dirigida a la adquisición de tierras para reparar a las comunidades victimizadas por la masacre de El Nilo ocurrida en diciembre de 1991, de acuerdo con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1998 que condenó al Estado colombiano por la participación directa de sus agentes. Por supuesto, se trata de compromisos totalmente independientes del presupuesto ordinario para la titulación de tierras para pueblos indígenas.

Sin embargo, la destinación de recursos para este último propósito ocurrió como respuesta a la recuperación de veinte haciendas por parte de comunidades indígenas y campesinas, así como a la presión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, antes que a una respuesta responsable del gobierno nacional. No obstante, los compromisos en esta materia no han sido cumplidos, y su exigencia fue parte de las demandas de la Cumbre de Organizaciones Sociales realizada en La María, Piendamó, el 15 de mayo de 2006, ante la cual el gobierno respondió con el señalamiento a los líderes indígenas y disipando la manifestación con el uso de fuerzas antimotines. Solo como resultado de negociaciones posteriores entre el gobierno y las autoridades indígenas del Cauca, fueron asignados 10 mil millones de pesos al Ministerio del Interior, los cuales debían destinarse a la compra de tierras para la reparación por la masacre de El Nilo. Este presupuesto, asignado en octubre de 2005, no ha sido ejecutado plenamente aún, ni por el Ministerio del Interior.

Al contrario de este panorama negativo para los pueblos indígenas, la inversión que ha realizado el Estado, ante la demanda de tierras de estos pueblos, ha beneficiado condiciones adversas a sus derechos. Un claro ejemplo lo encontramos en la represa de El Cercado en el río Ranchería, que resultará en beneficio de grandes propietarios de las tierras bajas y en detrimento de la situación de los indígenas wiwa. Otro ejemplo de esta política adversa a la situación de los pueblos indígenas es la inversión para el saneamiento de resguardos acompañada de la presión que sobre el pueblo u'wa se ha ejercido para la explotación de gas y petróleo, así como en la Sierra Nevada de Santa Marta, en los resguardos que serán afectados por la represa de Los Besotes (Mondragón 2006, p. 53). En estos casos, el cumplimiento de la obligación constitucional se utiliza como un mecanismo de soborno sobre comunidades que se han opuesto a dichos proyectos de infraestructura.

Los informes del gobierno en materia territorial son reiteradamente engañosos. Sus presentaciones en espacios como el consejo comunitario indígena (septiembre de 2006), y los informes a la OIT y al Fondo Indígena, se centran en mostrar estos presupuestos aparentemente crecientes o adecuados. Pero el propio Ministerio de Agricultura, en sus componentes de política, reconoce que el costo promedio de una hectárea en Colombia es de 2,5 millones de pesos. Así

pues, el Ministerio es consciente de que 1.000 millones de pesos anuales alcanzan para adquirir 400 hectáreas, lo que plantea que las 2.262.764,5 hectáreas demandadas por los pueblos indígenas culminarán su titulación dentro de 60 siglos. Resulta obvio que solo acciones directas de expropiación por vía administrativa le permitirán al Estado avanzar mínimamente en el cumplimiento del derecho a la tierra para los pueblos indígenas en Colombia.

Es evidente, por las cifras del presupuesto, y por la ejecución efectiva, que el Estado colombiano, a pesar de que la situación de tierras para los pueblos indígenas se encuentra por lo menos en un 50% sin resolverse, ha ido recortando sustancialmente los recursos destinados para adquisición, y las acciones de extinción de dominio con destino a los pueblos indígenas es irrisoria y ni siquiera aparece registrada. Nos encontramos entonces en una situación de regresión en las políticas del Estado, lo cual es contrario al texto y el espíritu del Pacto DESC.

Reducción de la disponibilidad de tierras

Del banco de tierras con destino a la reforma agraria, llamado Fondo Nacional Agrario, hacen parte los predios adquiridos por compra directa, los recibidos por expropiación, los que son objeto de extinción del derecho de dominio privado, los resultantes de la clarificación jurídica de la propiedad o recuperados luego de determinarse que están indebidamente ocupados; de igual manera, forman parte de este fondo los terrenos baldíos que, de acuerdo con la Ley 160, en los casos en que son ocupados tradicionalmente por pueblos indígenas no pueden ser titulados sino solamente a éstos.

Como hemos anotado, los recursos destinados para el ordenamiento social de la propiedad son tendencialmente decrecientes, con lo que la titulación de tierras tiene tres fuentes probables: baldíos, expropiación o extinción de dominio. La enorme presión sobre la frontera agrícola se evidencia con el hecho de que el 86,5% de las tierras destinadas a reforma agraria, y que hacen parte del Fondo Nacional Agrario, provienen de baldíos. La tesis gubernamental ha sido que la suspensión en la titulación de tierras para los campesinos y afrodescendientes en todo este periodo obedece a la amplia titulación para los pueblos indígenas, ocultando lo evidente: la pasmosa concentración de la tierra en las zonas de donde han sido expropiados y expulsados los campesinos (esencialmente los valles

interandinos y la Costa Atlántica) y la ampliación de la frontera agrícola sobre los territorios indígenas y afros, que pasó de 35,4 millones de hectáreas en 1984, a 50,7 millones de hectáreas en 1996 (Fajardo, 2002), precisamente los años de mayor titulación para los pueblos indígenas; en otras palabras, la titulación de tierras a los indígenas se realizó a la par de la mayor expropiación de territorios tradicionales.

No obstante, dichos baldíos no han sido titulados a afrodescendientes e indígenas (salvo en el Pacífico), sino principalmente a campesinos pobres y medianos, y en algunos casos devueltos a los propios narcoterratenientes, lo que promueve procesos de colonización sobre selvas y conflictividad en la frontera agrícola. Con la aprobación del Estatuto Agrario los beneficiarios serán directamente los grandes empresarios, que podrán solicitar extensiones amplísimas del territorio de sabanas y selvas para cultivos de tardío rendimiento con destino a la exportación. Con ello, la titulación de baldíos, que era la válvula de escape a la titulación indígena, afrodescendiente y campesina, ya no podrá cumplir dicho papel, represándose aún más la demanda territorial, y aumentando la conflictividad interétnica en selvas tituladas. O presionando acciones políticas de recuperación y “liberación de la Madre Tierra”, como han señalado las organizaciones indígenas del Cauca.

El otro planteamiento del gobierno fue que las tierras serían adquiridas a partir de la extinción de dominio de más de 150.000 hectáreas. Para el 2005 se previeron 40 mil expropiadas; para el 2006 un volumen similar. El informe de la Contraloría dice que solamente se recuperaron 5 mil hectáreas, el 3% de lo previsto. Esta situación estaba pensada desde el principio como un mecanismo de inflar los presupuestos y las metas; ciertamente, los diez predios adquiridos por este mecanismo previstos para titulación de tierras indígenas quedaron como meta anual y ni siquiera se cumplieron (Incoder 2005^a, p. 29).

Obstrucción de los trámites de titulación

Ineficacia del mecanismo de adquisición de tierras

Como ha señalado Mondragón, el sistema de compra del Incoder, en el que el 50% se paga inmediatamente en efectivo y el 50% en bonos, puede ser aceptado por los propietarios pero solo si ellos son expropiados con indemnización al negarse a vender voluntariamente. De lo contrario, prefieren vender a

los nuevos grandes empresarios del campo, que disponen de recursos para pagar de contado como resultado de sus negocios ilegales. Dado que el Incoder hace años no utiliza la opción de expropiar, como decisión política de los gobiernos, los propietarios no le venden, de forma que todo el mecanismo (bonos sin expropiación) es un obstáculo a la compra de tierras y posterior dotación a indígenas o campesinos. Por ello, cualquier entidad territorial o ministerio puede comprar tierra más fácilmente que el Incoder, mientras este Instituto no expropie. De hecho, los pocos avances verificados en el departamento del Cauca han dependido en gran medida de que el Incoder no es la institución responsable de las adquisiciones.

Por lo mismo, desde hace varios años las organizaciones indígenas han insistido en que el Incoder, al negarse a expropiar a los grandes propietarios que no quieren vender, deja de tener funcionalidad y debe ser sustituido por otras entidades. Esa expectativa fue totalmente cerrada con el Estatuto de Desarrollo Rural, que anuló entre otras cosas el mecanismo de expropiación al eliminar el artículo que definía el procedimiento.

La Corporación Nasa Kiwe, creada para atender a la población afectada por los desastres naturales ocurridos en la región del Cauca en territorios indígenas, y que podía a la vez pagar totalmente en efectivo o expropiar por vía administrativa, fue una opción exitosa para adquirir tierras en Cauca y Huila, pero ya no tiene estas funciones. Repetidamente el movimiento indígena propuso que se adoptaran esas normas sobre adquisición y expropiación por vía administrativa. Nasa Kiwe nunca tuvo que expropiar a nadie pero pudo comprar con agilidad tierras aceptables. El gobierno no ha querido aceptar esta propuesta de establecer unas normas ya probadas con éxito, y en cambio insiste con un sistema de pago en bonos que no funciona para comprar, y con unas normas inaplicables de expropiación judicial, que constituyen un laberinto destinado a perder los procesos de tierras. Con la ley aprobada el Ministerio del Interior se queda con el lastre del pago en bonos, sigue sin las facultades de expropiación por vía administrativa de Nasa Kiwe y, para completar, con el ordenamiento social y cultural de la propiedad totalmente descuartizado.

Lentitud en los procedimientos internos de titulación y otros trámites asociados

Además del mecanismo para adquisición de tierras, y de la reducción del personal calificado para

hacerlo, existe una dinámica interna del Incoder que ralentiza todos los procedimientos. En este tema debe atenderse la denuncia realizada por la Procuraduría General de la Nación en el documento *Análisis a la ejecución de la Reforma Social Agraria*, publicado en febrero de 2006 por la Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, donde constata que un significativo número de trámites de titulación o ampliación de resguardos indígenas (484) aún no se habían culminado, aunque muchos de estos expedientes tienen origen en ofertas voluntarias de venta al Incoder. De estos trámites más de 207 tenían al momento del estudio de la Procuraduría más de seis años de haberse iniciado por las autoridades indígenas sin que hubiesen tenido movimiento; la revisión de la información del Incoder muestra que muchos de estos trámites vienen desde los años 1995 y 1996, y otros desde antes. Así mismo, constata la Procuraduría que en la etapa de inspección ocular existe también un número significativo de expedientes sin diligenciar (208).

El Sistema de Información del Observatorio de Políticas Públicas de Cecoin señala que, a junio de 2007, esta cifra no había disminuido. Aunque se finalizaron 29 procedimientos desde el momento del informe de la Procuraduría, 488 solicitudes de constitución y ampliación siguen pendientes (sin contar los trámites de reestructuración de los resguardos coloniales que suman 60, y algunos recursos de reposición y aclaración, que habían sido incluidos por la Procuraduría en su informe); este incremento no obedece precisamente a nuevas solicitudes —pues la mayoría habían sido presentadas hace varios años—, sino por una revisión detallada de solicitudes en las organizaciones regionales del Cauca, Tolima, Caldas, Putumayo y Antioquia.⁴²

Obviamente, la reducción del presupuesto para la adquisición de predios y mejoras con destino a la titulación es el obstáculo principal, sobre todo en la zona andina, donde adicionalmente los terratenientes, e incluso medianos propietarios, presentan objeciones a los avalúos realizados por el IGAC para sus propiedades. Según los informes del año 2004 de las Oficinas de Enlace Territorial a la Gerencia del Incora y luego al Incoder, de los trámites que no avanzan, por lo menos 57 tenían como causa directa la ausencia de recursos para adquisición de tierras o pago de mejoras.

⁴² El Observatorio de Cecoin continúa en esta revisión que, como veremos adelante, no agota las expectativas territoriales indígenas.

PEDIENTES DE TITULACIÓN DE RESGUARDOS A COMUNIDADES INDÍGENAS - NIVEL NACIONAL

TABLA 4

	Solicitudes	Estudio socio-jurídico	Etapas publicitarias	Inspección ocular	Diligencia de concertación	Compra de mejoras	Levantamientos topográficos	Resolución	Notificación
2005	40	1	8	70	218	1	5	116	8
2004	134	15	13	10	2	4	2	4	22
2003	40	0	2	13	1	0	1	62	0
2002	37	0	3	18	0	1	1	20	1
2001	26	0	0	12	1	0	4	29	0
< 2001	207	0	41	85	4	3	10	524	1
Total	484	16	67	208	226	9	23	755	32

Fuente: Procuraduría General de la Nación (2006).

A lo anterior se suman la ausencia de recursos para realizar trámites obligatorios como los estudios socioeconómicos, los censos, los levantamientos topográficos, los desgloses de terreno y otros análogos, que constituyen la inmensa mayoría de los problemas de gestión; por lo menos 96 trámites estaban detenidos por ese motivo. La solución adoptada en parte por algunos funcionarios de Incoder, y en parte por las propias comunidades, ha consistido en la búsqueda de recursos de otras fuentes públicas o privadas para avanzar en estos procedimientos, lo cual traslada a las comunidades lo que es obligación del Estado y, en todo caso, reduce el cumplimiento de la obligación política y constitucional a la voluntad de funcionarios individuales. En el departamento de Putumayo la totalidad de los recursos para los estudios socioeconómicos tuvieron por fuente recursos del Plan Colombia a través de los Programas Plante y Raíz por Raíz, administrados por ONG nacionales y extranjeras; en Antioquia los trámites se adelantaron con recursos del departamento y la Corporación Autónoma Regional; en el Cauca con recursos del Ministerio del Interior; en Córdoba con recursos provenientes de la Empresa Urrá y como resultado de la movilización política indígena, más que como decisión de su gerencia.

Por otra parte, la reducción de presupuesto y personal competente era la causa de por lo menos otros 40 trámites represados; los informes dan cuenta de la falta de capacidad operativa como la razón para la suspensión o no iniciación de los trámites. Todos los anteriores cuellos de botella se relacionan también con la ausencia de diligencia de los responsables políticos

de la titulación de tierras; cerca de 100 expedientes se hallan detenidos hace más de dos años a la espera de diligencias de sustanciación, fijación de edictos, conceptos jurídicos internos del Incoder y de la Dirección de Asuntos Étnicos, estos últimos referidos a la certificación de etnicidad a que nos referimos anteriormente. Estas cifras hacen referencia únicamente a los expedientes tramitados por Incoder, pero resulta lógico concluir que razones similares convergen para que otras solicitudes no sean tramitadas.

En otro aspecto, la Procuraduría en su Evaluación (2006) observa una diferencia sustancial entre el número de expedientes reportados y los encontrados: Esta institución encontró 1.820 expedientes de titulación de resguardos indígenas, mientras la información suministrada directamente por el Incoder reportaba 1.145 expedientes resultado de la suma de 497 en trámite de solicitud y 648 titulados; de este modo, 675 expedientes se encuentran "perdidos" por parte de Incoder, reflejando que este Instituto oculta información del programa de Titulación a Comunidades Indígenas, en el mejor de los casos para mostrar una "eficiencia" que no corresponde con los hechos. Empero, el asunto tiene un componente mucho más grave: el extravío de expedientes sensibles, como ocurrió con el del resguardo u'wa que en dos ocasiones fue necesario reconstruir por su pérdida de las oficinas del Incoder en pleno proceso de reclamación territorial frente a los intereses de la Oxy y Ecopetrol; otro tanto ocurrió con el resguardo del Alto San Jorge, en cercanías de la mina de Cerromatoso en Montelíbano; igual con el expediente del resguardo de Docha-

PROCESOS DE CONSTITUCIÓN Y AMPLIACIÓN PENDIENTES DE RESOLUCIÓN

TABLA 5

Constitución de resguardos			Ampliación de resguardo		Ampliación coloniales de resguardos		Trámites de reconocimiento		Otras ampliaciones		Total de procesos de titulación	
Grupo étnico	Núm.	Área (Ha.)	Núm.	Área (Ha.)	Núm.	Área (Ha.)	Núm.	Área (Ha.)	Núm.	Área (Ha.)	Núm.	Área (Ha.)
Pijao	77	17.809,50	21	2.554,30			69	13.668,00			167	34.031,80
Nasa	31	86.444,59	36	63.576,40	26	108.562,95					93	258.583,93
Senú	25	10.552,40	3	18.938,16							28	29.490,56
Embera Chamí	22	8.205,00	20	4.423,15	2	5.165,30					44	17.793,45
Inga	17	8.497,65	10	11.066,97	1	605,00			1	160,53	29	20.330,15
Awá	14	11.553,45	10	17.737,40							24	29.290,85
Eperara Siapidara	11	52.184,00	2	5.022,18							13	57.206,18
Embera	10	11.445,99	12	20.932,30					1	261,00	23	32.639,29
Wayúu	6	2.781,84	8	12.462,50							14	15.244,34
Wounáan	5	6.510,00	4	4.595,36							9	11.105,36
Embera Katío	5	1.496,69	21	36.499,48							26	37.996,17
Yanacona	4	926,00	2	1.210,00	5	11.049,61			1	112,91	12	13.298,52
Kofán	3	1.329,00	1	8.387,00							4	9.716,00
Pastos	2	1.750,00	14	23.702,30	1	1.075,00					17	26.527,30
Uitoto	2	750,00	1	2.723,30							3	3.473,30
Muisca	2	707,00									2	707,00
Sikuni	1	1.000,00	12	60.774,80					1	1.114,00	14	62.888,80
Siona	1	127,00									1	127,00
Uwa	1	300,00	4	279.021,00							5	279.321,00
Curripaco	1	900,00									1	900,00
Yukpa	1	156,00	5	6.947,55							6	7.103,55
Saliva	1	1.300,00	5	7.300,00							6	8.600,00
Puinave	1	2.000,00									1	2.000,00
Betoye	1	10.880,00	1	121,00							2	11.001,00
Tucano y otros	1	23.367,81									1	23.367,81
Siriano. Cubeo	1	7.500,00									1	7.500,00
Guambiano	1	2.960,00	6	40.063,41							7	43.023,41
Guayabero	1	100,00									1	100,00
Andoque	1	10.000,00	1	58.601,72							2	68.601,72
Mokaná	1	10.000,00									1	10.000,00
Tule			2	1.212,60							2	1.212,60
Kamentzá			1	250,00							1	250,00
Totoró			1	5.135,00	1	954,00					2	6.089,00
Ticuna - Yagua			1	300,00							1	300,00
Coreguaje			6	5.385,81							6	5.385,81
Ticuna			6	150.873,00							6	150.873,00
Cocama			1	160,00							1	160,00
Nasa. Guambiano			1	3.564,78							1	3.564,78
Kokonuco			1	1.873,28							1	1.873,28
Ticuna y cocama			1	123,53							1	123,53
Ticuna-Cocama-Yagua			1	96.348,43							1	96.348,43
Yucuna y otros			3	18.500,00							3	18.500,00
Piapoco			1	2.300,00							1	2.300,00
Kokonuco - Yanacona			1	5.476,47							1	5.476,47
Barí			2	4.990,03							2	4.990,03
Sikunai -Puinave			1	1.500,00							1	1.500,00
Nasa y Guambiano			1	700,00							1	700,00
Koggi-Wiwa-Arhuaco			1	30.220,00							1	30.220,00
Uitoto -Ticuna			1	600,00							1	600,00
Kankuamo			1	27.619,79							1	27.619,79
Chimila			1	4.760,00							1	4.760,00
Achagua - Piapoco			1	3.000,00							1	3.000,00
Guanano. Tucano			1	250,00							1	250,00
Arhuaco			2	69.692,81							2	69.692,81
Cubeo. Desano. Tucano			1	70.000,00							1	70.000,00
Total general	250	293.533,92	239	1.191.495,80	36	127.411,85	69	13.668,00	4	1.648,44	598	1,627,758,01

* Incluye el Resguardo de Cota, que fue disuelto por el Incoder y se encuentra en proceso de reclamación. ** No incluye los 11 procesos de comunidades que no han sido reconocidas por el Ministerio del Interior, ni las 41 que se encuentran en trámite de reconocimiento. *** Se trata de solicitudes de constitución en territorios multiétnicos.

Fuente: Incoder (2004, 2007a), Sistema de Información de Cecoin (2007).

má. Una consulta realizada entre las organizaciones regionales indígenas participantes en la Mesa DESC y Pueblos Indígenas mostró que todas ellas habían sufrido pérdida de componentes sustanciales de la documentación (estudios, planos, edictos), que luego se presentan como causa de las demoras en los trámites (Cecoin, 2006).

La tabla 5 muestra que hay por lo menos 250 procesos o solicitudes de constitución de resguardos y 239 de ampliación. El pueblo pijao del Tolima es el más afectado por la lentitud en los procesos de constitución de resguardos, en razón de la cantidad de familias que se encuentran sin territorio resguardado, y por las formas económicas que han debido adoptar para sobrevivir (jornaleo, proletarización); 77 comunidades reconocidas por la Dirección de Asuntos Étnicos tienen solicitudes de titulación sin resolverse, más las 69 comunidades que no cuentan con el reconocimiento étnico de esa institución, y que igualmente demandan la solución de sus problemas de tierras. El pueblo nasa en el Cauca y Putumayo tiene tres procesos de constitución pendientes, aunque su mayor problemática es la ampliación y el reconocimiento de los resguardos coloniales recuperados en la década de los setenta, que suman por lo menos 62. El pueblo sénú, que fue obligado a desplazarse por los valles del río Cauca y Sinú por la expropiación de sus tierras, no ha logrado un avance significativo en los 25 trámites de la titulación de resguardo iniciados, especialmente en el bajo Cauca antioqueño.

Por su parte, el pueblo embera chamí, que habita la zona cafetera del país, ha sido afectado en medida grave por los costos de la tierra y el modelo económico social de la región; los 22 trámites de titulación corresponden a otras tantas situaciones en que el territorio indígena está en poder de medianos y grandes cafeteros cada vez más ligados al narcotráfico y el paramilitarismo.⁴³ En Nariño y Putumayo se concentran 41 trámites de titulación, la mayoría pertenecientes a los pueblos inga y awá, suspendidos desde hace más de una década y media como resultado de la presión que la industria petrolera y el frente de colonización campesina (la mayoría cocalera) ha hecho sobre las zonas indígenas; esta situación se agravará con la im-

plementación del Corredor Tumaco-Belem do Pará,⁴⁴ los cultivos de palma aceitera que se anuncian, y las fumigaciones aéreas. A esto debe agregarse el caso de los indígenas mokaná en el departamento del Atlántico, que no han sido reconocidos plenamente por el Estado colombiano a pesar de su dinámica territorial, y a que el Censo de 2005 reportó una población de 16.000 personas, todas las cuales se encuentran en formas territoriales precarias.

Este problema no es menor, aunque con características diferentes, para los indígenas que requieren urgentemente los procesos de ampliación de los resguardos ya constituidos, debido tanto a la vulnerabilidad de sus modalidades de posesión ante el avance colonizador (sobre todo en el piedemonte amazónico, en especial en los departamentos de Putumayo y Caquetá), como a la altísima densidad poblacional que viene conduciendo al colapso de los sistemas productivos ancestrales y a la degradación territorial. En esta materia, los casos más dramáticos son nuevamente los nasa y demás pueblos indígenas del Cauca y Valle, que requieren la ampliación de más de 366 mil hectáreas de sus resguardos coloniales y republicanos; el congelamiento en estos procesos ha sido la causa directa de la mayoría de los problemas políticos ocurridos en el departamento del Cauca entre la gobernación departamental y las organizaciones de base, y de no pocos hechos de violencia política contra los indígenas (Villa y Houghton, 2005); tras ello se encuentran los planes de cesión de tierras del valle alto del Cauca a los grandes empresarios de la palma, a pesar de compromisos adquiridos por diversos gobiernos nacionales sobre su adjudicación a las comunidades de esos departamentos.

Otros casos relevantes de suspensión de los procesos de ampliación territorial están relacionados con la industria petrolera, que limita el avance de la titulación. En el departamento de Arauca las comunidades se encuentran prácticamente encerradas en pequeñísimos resguardos, y la perspectiva es que la construcción de la carretera que conecta a Tame con El Amparo (Venezuela), y la continuidad de la explotación petrolera, presionen la continuidad de esta política dilatoria. No es diferente la situación de los bari en Norte de Santander, cuyos procesos de ampliación

⁴³ El caso más reciente es la finca Mendival, en Supía, recuperada por los indígenas el mes de febrero de 2007. La finca estuvo en poder de reconocidos narcotraficantes y hoy se encuentra en proceso de extinción de dominio.

⁴⁴ Este corredor es un conjunto de proyectos de canalización fluvial, construcción de puertos, pavimentación, etc., en el marco de la Iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA).

vienen siendo dilatados como estrategia para negar su derecho a procesos de consulta en grandes proyectos de infraestructura y extractivos que se realizan o proyectan en sus territorios; en este caso la problemática es más aguda debido a la pérdida de territorio por causa de la colonización petrolera y cocalera, que es cercana al 85% (Salazar, 2005). Al igual que anotamos arriba en cuanto a constitución de resguardos en el Putumayo, el problema de la ampliación de los existentes es notable; aunque desde 2002 ha habido un dinámica importante, ésta no ha significado un cambio sustancial de la problemática, pues la suma de tierras tituladas apenas significó 45 mil hectáreas, una suma inferior al 50% de los requerimientos.

Desde el momento de la publicación de la evaluación de la Procuraduría, solo 22 resguardos fueron titulados y 7 ampliados, de modo que a pesar del plan de choque anunciado por el Ministerio de Agricultura como respuesta a ese organismo de control, los avances no pasan del 7%. Desde el año 2003, cuando ya es clara la responsabilidad del gobierno de Uribe en los trámites de titulación, se expidieron 92 resoluciones de constitución y 35 de ampliación. El gobierno ha informado que ha titulado 1.254 mil hectáreas en su periodo; oculta un hecho relevante, y es que un millón 20 mil corresponden a la ampliación del resguardo Selva Matavén (904 mil hectáreas), y a otros tres resguardos en zona de selva. Y oculta también que la mayoría de las titulaciones en áreas no amazónicas corresponden a procedimientos extraordinarios: la ampliación del resguardo embera katio del alto Sinú se dio en el marco de la reivindicación indígena frente a los daños causados por la Hidroeléctrica Urrá y como parte de la reparación; la constitución del resguardo kankuamo solo fue posible tras 250 indígenas asesinados y la presión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; las titulaciones en el Putumayo se dieron como mecanismo de contención ante la protesta indígena por las acciones militares y policivas en la región en el marco del Plan Colombia; y las titulaciones de tierras en el departamento del Cauca corresponden a las obligaciones del Decreto 982 de 1999, y a la reparación por la masacre de El Nilo.

Inoperancia de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas

Finalmente, es pertinente hacer una referencia adicional a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, instancia creada mediante el Decreto 1397 de

1996 para dar curso a las demandas territoriales indígenas. Esta instancia tiene como objeto programar las acciones de legalización de territorios y preparar cada año, para la vigencia anual siguiente, el presupuesto requerido a fin de realizar los estudios socioeconómicos, las compras de tierras y mejoras, así como recomendar las modificaciones que requiera la legislación agraria. El débil funcionamiento de la Comisión por la ausencia de convocatoria gubernamental condujo al incumplimiento de su principal función: identificar las necesidades de tierra a nivel nacional.⁴⁵ Y ya señalamos cómo esta instancia no fue convocada oportunamente para dar trámite de consulta a ninguna de las iniciativas de índole territorial que afectaron a los pueblos indígenas los últimos cinco años, ni siquiera el Estatuto de Desarrollo Rural.

Adicionalmente, en materia de titulación y ampliación de resguardos la Comisión, entre 2002 y 2005, decayó en su funcionamiento y se aplazaron largamente las convocatorias. El aplazamiento tiene como resultado que las programaciones presupuestales previas a que se refiere el Decreto 1397 nunca se han realizado y, por el contrario, las sesiones tienen lugar con los presupuestos ya definidos. De este modo, las reuniones de la Comisión de Nacional de Territorios Indígenas se convierten en ejercicios problemáticos y divisionistas, pues las organizaciones deben competir por los recursos limitados que arbitrariamente el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación hayan incorporado, cuando el propósito del Decreto era justamente el contrario: programar los presupuestos a partir de las necesidades de tierras. Ese es el contenido de la carta que los comisionados indígenas enviaron al ministro de Agricultura en mayo de 2007, donde adicionalmente le reclaman el sistemático incumplimiento por parte del gobierno nacional de acuerdos específicos; alegan los representantes indígenas:

[...] los reiterados reclamos de adiciones presupuestales y aumento de los presupuestos anuales han sido respondidos con sumas que constituyen burlas abiertas; la caracterización nacional de las necesidades territoriales de los pueblos indígenas ordenada por el Decreto 1397/96 ha sido aplaza-

⁴⁵ Decreto 1397. Artículo 2.2. Acceder a la información y actualizarla, sobre necesidades de las comunidades indígenas para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y reservas indígenas, y la conversión de éstas en resguardo; solicitudes presentadas, expedientes abiertos y estado de los procedimientos adelantados.

da año tras año y por el contrario hoy se nos quiere mostrar que se ha avanzado al respecto cuando en realidad de forma arbitraria, divisionista y en contravía de los criterios planteados por las organizaciones indígenas se ha iniciado un estudio unilateral y regional; incluso al respecto el ministerio de agricultura ha planteado que las decisiones tomadas por la comisión de territorios no son vinculantes (ONIC, AICO, OPIAC, CIT, 2007).

Frente a estos hechos cumplidos, el resultado práctico es esperable: arriba anotamos cómo en 2003 solo se adquirieron dos predios, que frente a las necesidades de tierra acumuladas resultan no solo irrisorios sino insultantes. En 2004, por ejemplo, los 14 predios priorizados para su compra excedían en 30% el presupuesto apropiado, a pesar de que su valor era solamente 3.285 millones (frente a 2.500 millones presupuestados). El resultado fue el aplazamiento de la mitad de los priorizados, en los municipios de Valledupar y Becerril en Cesar, Génova y Pijao en Quindío, Pupiales, Guachucal y Carlosama en Nariño; Ortega en Tolima, y Cajibío en Cauca. Similar situación se presentó en 2005, 2006 y 2007.

El aserto inicial de este apartado se corrobora al ver que en todas las memorias e informes de gestión de Incodec y el Ministerio de Agricultura, la decisión de hacer compras tan ínfimas aparece como decisión de la Comisión de Territorios, en un intento del Estado por salvar su responsabilidad. Por ello, el retiro de los comisionados indígenas de la última sesión de la Comisión realizada en mayo de 2007, se acompaña de la exigencia de que el gobierno presente una propuesta de presupuesto destinado a la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, que se corresponda con las demandas de tierras ya identificadas y solicitadas por los pueblos indígenas.

En el curso de este capítulo hemos insistido sobre una política consciente. No se trata solamente de negligencia o dificultades propias de las burocracias. En efecto, en el seno del Congreso de la República, el ministro de Agricultura expresó lo que resume la política gubernamental: "Ni un centímetro de tierra más para los indígenas". Esta expresión, en la Comisión Quinta de la Cámara, frente a los medios de comunicación y los representantes, no deja dudas sobre su propósito. Por ello mismo, la Procuraduría General de la Nación en su evaluación del Incodec fue contundente:

Este estudio permite concluir, en líneas generales, la inoperancia del Incodec en el cumplimiento de sus programas misionales y la inaplicación sistemática de la Ley 160 de 1994 y

de las normas posteriores que desarrollan la materia, debido a que, en este momento, la política pública no está orientada al cumplimiento de los mismos sino a enfrentar una situación coyuntural que deviene de la lucha contra el narcotráfico, el conflicto armado y los procesos de desmovilización y reinserción (Procuraduría, 2006).

De tal manera, en lo relacionado con el derecho de disponibilidad (de recursos, institucionalidad, normas y gestión), el Estado colombiano no solo incumple sus obligaciones de hacer del derecho a la tierra un bien asequible, sino que actúa directamente para revertir los pocos avances consolidados.

De acceso material/accesibilidad y de adaptabilidad

Es claro que una política restrictiva en materia de presupuesto, hostil en lo normativo, y regresiva en términos de la institucionalidad, tiene que transformarse en ausencia de garantías para el cumplimiento del derecho al territorio en términos de acceso real. Dos argumentos son corrientes por parte del gobierno para controvertir este punto de vista: la gran cantidad de tierras tituladas y el avance en la materia como resultado de la Constitución de 1991. Las organizaciones indígenas no niegan el avance que en materia normativa constituye la Carta Política, pero insisten en señalar que estos avances, que no son llevados a la práctica, son utilizados por el gobierno como argucia para su incumplimiento. En otras palabras, la presentación de "la más avanzada legislación indígena" oculta su incumplimiento; lastimosamente, muchas instancias internacionales están poco atentas a esta situación.

El ritmo de titulación se ha detenido y depende de las acciones directas de los pueblos indígenas

Durante la últimas décadas nunca hubo una acción positiva del Estado para cumplir sus obligaciones de reconocimiento legal de las tierras y los territorios indígenas, salvo en los años sesenta en el gobierno de Lleras Camargo cuando se expidió la Ley de Reforma Agraria, la cual constituyó un punto de apoyo en la recuperación de los derechos territoriales, y a finales de la misma década, con el gobierno de Lleras Restrepo. En 1961, se expidió la Ley 135 que incluyó dos importantes disposiciones: el artículo 29 que transcribimos en el apartado sobre territorios tradicionales, y el artículo 94 que ordenaba que "El Instituto (de la Reforma Agraria) constituirá, previa consulta con el Ministerio de Gobierno, resguardos de tierras, en beneficio de los

DERECHO

OBLIGACIÓN

Acceso material

Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, acceder, disfrutar y disponer plenamente de forma material a sus territorios.

Los pueblos indígenas tienen derecho a hacer uso pleno de los recursos naturales y riquezas existentes en sus tierras y territorios, de acuerdo con sus propias prácticas culturales.

Dinámica territorial

Los pueblos indígenas tienen derecho a que sus tierras sean ampliadas de acuerdo con las nuevas condiciones demográficas y económicas.

Los pueblos indígenas tienen derecho a desarrollar sus propios modelos productivos y adoptar las transformaciones tecnológicas que decidan.

Accesibilidad

El Estado está obligado a entregar y legalizar los territorios tradicionales y tierras de calidad productiva que garanticen la pervivencia y soberanía alimentaria de los pueblos indígenas.

El Estado está obligado a respetar y proteger las prácticas económicas o productivas indígenas, y a promover el pleno acceso, disfrute y control de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus territorios.

Adaptabilidad

El Estado está obligado a dotar a los pueblos indígenas de tierras que requieran por efecto de crecimiento demográfico y modificaciones en sus sistemas productivos y modelos de asentamiento.

El Estado está obligado a respetar las nuevas formas productivas que los pueblos indígenas adoptan para responder a los cambios económicos, ambientales y demográficos del orden nacional y global.

grupos o tribus indígenas que no las posean". La ley fue derogada en la práctica con el Acuerdo de Chicoral en 1972, cuando el entonces presidente Pastrana Borrero firmó un pacto con los grandes terratenientes comprometiéndose a frenar la titulación y reprimir de forma militar las ocupaciones de tierras (Kalmanovitz, 1978).

Entre 1962 y 1972, cuando estuvo "vigente" la reforma agraria, sin embargo fue muy poco el avance en materia de reforma, pues la principal fuente de tierras para distribuir fueron los llamados "baldíos de la nación" ubicados especialmente en las zonas de selva y llano, donde el 90% de la población y el territorio eran indígenas, mientras se dejó intacto el latifundio de los valles interandinos y la Costa Atlántica, donde la concentración de la tierra era causa de conflictos sociales y políticos desde los años treinta (Martínez y Ruiz, 2002, p. 35); la intensidad de los conflictos de tierras en la zona andina y la Costa Atlántica propiciaron por el contrario mayores desplazamientos y colonización en el piedemonte amazónico y orinoqueño, que se tradujo en severas disminuciones territoriales para los pueblos indígenas en departamentos como Putumayo, Caquetá, Guaviare, Meta, Casanare y Arauca. Entre 1966 y 1972 se constituyeron 74 reservas indígenas, se adjudicaron tierras baldías en calidad de reservas a comunidades indígenas amazónicas para su usufructo, sin títulos de propiedad que con el tiempo se

asimilaron a la forma tradicional de resguardo, a las cuales se les comenzó a conferir este carácter legal a partir de 1977.

No obstante esta negativa a aplicar la reforma agraria, el ordenamiento jurídico no fue desmontado del todo y sirvió de "marco legal" para las acciones de hecho del movimiento campesino, que se profundizaron hasta mediados de los años setenta. La reforma agraria hecha en el papel había dejado en la realidad un derecho exigible y un interlocutor en el Estado, el Instituto de la Reforma Agraria.

Durante los años setenta el Estado rechazó las acciones legales de recuperación de las tierras indígenas y campesinas. Fueron las demandas políticas y movilizaciones indígenas las que obligaron al Estado a reconocer el pleno dominio territorial en forma colectiva allí donde los hechos no permitían conculcarlo. El Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT), y el Cabildo Mayor de San Andrés de Sotavento, fueron los impulsores de esta movilización por la tierra. Entre 1970 y 1980 se dieron en los departamentos del Cauca, Tolima y Córdoba más de 1.000 acciones de recuperación de tierras campesinas e indígenas que cambiaron el mapa territorial indígena de esos departamentos y de otras regiones como la Sierra Nevada

de Santa Marta, Meta, Nariño y Valle, que aunque intervinieron de forma menos intensa en las luchas, lograron recuperar el dominio sobre muchas de las tierras ocupadas ilegalmente por terratenientes o declaradas baldías por el Estado. Esta recuperación de hecho no se transformó en la legalización inmediata de tierras, pues muchos de los territorios de antiguos resguardos coloniales solo vinieron a ser reconocidos a finales de los años ochenta.

A pesar de incluir un rasgo étnico de pertenencia, el movimiento indígena colombiano inició su proceso político centrado en la recuperación de las tierras, que hacía referencia a una reivindicación esencialmente campesina; su prioridad era la superación de las condiciones de servidumbre que se daban en las zonas indígenas, en especial la figura del terraje, un tributo pagado en días de trabajo por semana que realizaban los indígenas a cambio de utilizar sus propias tierras usurpadas. Pero mientras los campesinos no indígenas enarbolaron la bandera de “la tierra para quien la trabaja”, los indígenas fueron distanciándose de la misma bajo el principio de “recuperación de las tierras usurpadas”.

El elemento diferencial era la reivindicación de que la titulación se diera en la forma de resguardos, como vimos, una figura jurídica impuesta en varios países por la administración colonial española, heredada por el Estado republicano, y que los indígenas colombianos reivindicaron como mecanismo de protección al mantener el carácter colectivo de la propiedad y ser un hilo conductor con la posesión plena precolombina. Legalmente, el Resguardo era definido ya desde entonces como “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste, y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales” (Decreto 2001 de 1988, art. 2).

Prácticamente no hubo discusión en el movimiento indígena en reivindicar el resguardo como figura que legalizaba la propiedad de sus tierras ancestrales. Antes de 1991, a pesar de existir ya alguna referencia en cuanto a los “territorios indígenas”, la ausencia de un estatus jurídico interno para tal categoría condujo a que no fuese utilizada de forma amplia por las organizaciones ni comunidades indígenas ni como reivindicación política ni como exigencia jurídica. Con

la coyuntura de la conmemoración de los 500 años de la invasión europea, la realización de la Asamblea Nacional Constituyente (1990-1991), y la ratificación del Convenio 169 de la OIT, entra de pleno la reivindicación propiamente territorial. En adelante, las valoraciones sobre el cumplimiento del derecho a la tierra de los pueblos indígenas en Colombia hará referencia a este periodo, cuando ya los nuevos instrumentos internacionales y nacionales de derechos estaban en vigencia en el país.

El reconocimiento constitucional de los territorios indígenas a partir de la Constituyente de 1991 se ha presentado como evidencia de los avances en la legalización de la propiedad indígena sobre sus tierras ancestrales. Pero esta afirmación es contraria a la realidad. En la tabla 6 se aprecia el avance del proceso de titulación de los resguardos, excluidos los coloniales. El 44,91% de las áreas fueron tituladas en el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), y un 25,95% en los dos gobiernos anteriores (Betancur y Turbay Ayala). Es claro que casi el 80% de los territorios indígenas fueron titulados antes de la nueva Constitución; y no precisamente porque la demanda territorial haya disminuido o haya sido resuelta, como veremos.

Este desarrollo tiene varios componentes. En primer lugar, las luchas de recuperación y ocupación de hecho de sus tierras por parte de los pueblos indígenas andinos en las décadas de los setenta y ochenta condujeron al reconocimiento obligado de éstas por parte del Estado. Las 435 mil hectáreas de los resguardos coloniales reconocidos,⁴⁶ especialmente en los departamentos de Cauca, Tolima, Córdoba, Caldas y Nariño, donde tuvieron lugar centenas de acciones de ocupación de tierras; sobre todo en Cauca, Caldas y Nariño estas acciones cambiaron el mapa territorial indígena. En un principio el Estado se rehusó a darle reconocimiento a los títulos exhibidos por las organizaciones y reprimió con violencia la reivindicación indígena, pero ante los hechos debió aceptar esta situación. Aunque hoy estos resguardos de origen colonial tienen un estatuto jurídico plenamente legitimado, tienen sobre su vigencia la amenaza de los llamados procesos de reestructuración, una modalidad de “actualización de escrituras” consistente en la medición, establecimiento de linderos y valoración de formas de tenencia (tanto las de propietarios privados, como

⁴⁶ El Estado, en estricto sentido, reconoce 405 mil hectáreas de resguardos coloniales.

TITULACIÓN DE RESGUARDOS POR AÑO Y PERIODO PRESIDENCIAL

Año	Hectáreas	Porcentaje del total	Presidente	%
1966	7.718,74	0,02	Lleras Restrepo	0,24
1967	5.115,00	0,02		
1968	61.605,00	0,20		
1971	2.343,56	0,01	Pastrana Borrero	2,11
1973	5.889,38	0,02		
1974	652.762,99	2,09		
1975	765.887,15	2,45	López Michelsen	6,36
1976	60.100,63	0,19		
1977	112.569,26	0,36		
1978	1.048.064,40	3,35		
1979	125.981,41	0,40		
1980	554.251,00	1,77	Turbay Ayala	19,43
1981	1.778.780,63	5,69		
1982	3.615.467,16	11,57		
1983	238.679,25	0,76		
1984	1.134.395,05	3,63	Belisario Betancur	6,52
1985	130.651,17	0,42		
1986	533.861,30	1,71		
1987	286.726,03	0,92		
1988	7.025.752,46	22,48		
1989	6.456.137,82	20,66	Virgilio Barco	44,91
1990	269.227,52	0,86		
1991	7.100,55	0,02		
1992	453.820,81	1,45		
1993	1.723.510,48	5,51		
1994	109.859,26	0,35	Samper Pizano	5,24
1995	315.103,98	1,01		
1996	267.918,51	0,86		
1997	29.654,51	0,09		
1998	1.024.949,48	3,28		
1999	107.271,64	0,34	Pastrana Arango	1,23
2000	169.659,44	0,54		
2001	41.860,96	0,13		
2002	65.075,58	0,21		
2003	1.995.350,96	6,38		
2004	11.798,44	0,04	Uribe Vélez	6,62
2005	45.599,31	0,15		
2006	10.867,97	0,03		
2007	4.187,93	0,01		
Total	31.255.556,71	100,00		

Fuente: Incoder (2007b), Sistema de Información de Cecoin (2007).

de invasores o poseedores indígenas), cuyo resultado puede ser y ha sido la reducción de las tierras y la legitimación de títulos privados adquiridos en procesos fraudulentos. Como efecto de ello, los pueblos indígenas se rehúsan a dichos procedimientos, alegando la plena validez de los títulos coloniales.

Tal proceso se encuentra incompleto. Los resguardos de origen colonial de San Andrés de Sotavento, Ortega y Chaparral, Coyaima y Natagaima, no han sido reconocidos aún a pesar de que sus propietarios ancestrales los reivindican con documentos legalmente expedidos; se vienen dando lentos procedimientos de titulación que al tiempo que reconocen y dan legitimidad a la demanda indígena, se convierten en mecanismos de conculcación del derecho. La titulación de 11 mil hectáreas del resguardo de San Andrés de Sotavento oculta el hecho de que las otras 35 mil no tituladas se encuentran invadidas por los terratenientes de Córdoba y Sucre; sin olvidar que el Estado solo ha titulado 1.300 hectáreas voluntariamente, puesto que las otras 10 mil fueron recuperadas por vías de hecho. Otro tanto acontece con los resguardos pijaos de origen colonial, que hasta la fecha no han sido reconocidos; el Estado ha titulado decenas de pequeñísimos resguardos (algunos de 50 hectáreas) dispersos en la llanura del sur del Tolima, que a la fecha dejan por fuera de sus tierras a más de las dos terceras partes de ese pueblo.

La otra parte sustancial de las titulaciones conquistadas antes del gobierno de Virgilio Barco se dio como respuesta a la vergüenza creada por los crímenes cometidos contra los pueblos indígenas y a las fuertes denuncias de diversos sectores académicos y políticos. Aunque se dieron fuertes movilizaciones en departamentos como Chocó, Casanare, Meta, Putumayo y Caquetá, estas fueron relativamente aisladas y no adoptaron la forma de recuperaciones, en gran medida porque las tierras tenían como ocupante único a los propios

indígenas y su carácter legal era ser baldíos. Esto no impidió los crímenes cometidos contra los indígenas. En este periodo fueron titulados los grandes resguardos del pueblo sikuani en Vichada, Arauca, Casanare y Meta, en respuesta por las masacres de Planas y otras localidades de los Llanos Orientales, conocidas como las "guahibiadas".⁴⁷ También fueron titulados la mayor parte de los resguardos de la Sierra Nevada de Santa Marta, como fruto de la presión de funcionarios del Ministerio del Interior y de académicos que anunciaron la eventual desaparición de los pueblos allí asentados y del ecosistema de la Sierra por efecto de la colonización creciente. Se tituló la mayor parte de lo que hoy es el resguardo del pueblo barí, que se encontraba en guerra abierta con las empresas petroleras, y la primera parte del hoy resguardo u'wa. Y se dio inicio a la reparación del pueblo uitoto por las caucherías,⁴⁸ con la titulación de los resguardos de Monochoa y Puerto Zabalo, y del pueblo embera katio del alto Andágueda en Chocó, víctima de cientos de asesinatos cometidos en desarrollo de la extracción de oro. Todos estos procesos estuvieron mediados por luchas y movilizaciones indígenas asociadas a las campesinas, y a las demás movilizaciones indígenas de la zona andina.⁴⁹

Resulta ilustrativo que durante los gobiernos que se sucedieron entre 1966 a 1978, cuando se dieron las más grandes movilizaciones indígenas y campesinas

por la tierra en la región Andina, solo fueran titulados el 8,71% del total de tierras hoy legalizadas a los indígenas. Esto se debe a que las acciones de recuperación propiamente dicha tuvieron como objetivo las tierras de los resguardos coloniales, y la estrategia de legitimación fue la exhibición y nueva protocolización de los títulos expedidos por la Corona española; por otra parte, en los casos en que la recuperación se dio sobre tierras no tituladas, el desfase vino a resolverse parcialmente en los años ochenta, coincidiendo con la etapa de presión internacional para adoptar legislaciones ambientales, y a la consolidación misma del movimiento indígena en el continente (Houghton 2005).⁵⁰

Los tres gobiernos siguientes cambiaron totalmente el panorama territorial indígena, al punto que en las zonas bajas del país (selvas amazónicas, sabanas de la Orinoquia, selvas del Pacífico y áreas desérticas de La Guajira) la mayoría de los territorios ya se encontraban titulados antes de la expedición de la nueva Constitución. Los elementos determinantes en este proceso de ampliación fueron, por una parte, el contexto internacional favorable que se dio en la década de los ochenta para proteger áreas ambientalmente estratégicas, y por otra las diversas presiones políticas surgidas en el marco de la conmemoración del V Centenario, que se tradujeron en presiones y premios a los gobiernos de la época para y por la adopción de medidas en esas materias. Estos territorios fueron adjudicados casi en su totalidad entre 1982 y 1989 como resguardos; las más grandes titulaciones de resguardos en territorios bajos tuvieron lugar en 1982 en Vaupés (más de 3 millones de hectáreas), en 1984 en La Guajira (cerca de 1 millón de hectáreas), y en 1989 en Amazonas (7 millones y medio de hectáreas) y Guainía (6 millones de hectáreas). En 1991, el 81,15% de todas las tierras bajas tituladas hasta el presente ya contaban con su legalización; apenas un 18,85% fueron legalizadas posteriormente, y en ello ha contribuido en gran medida la ampliación del resguardo Selva de Matavén.

Este proceso estuvo asociado a importantes gestiones realizadas por sectores del Estado o cercanos a éste, que presentaron la legalización de tierras

⁴⁷ En 1969, como respuesta a la organización de los indígenas sikuani en una cooperativa agropecuaria en la comunidad de Domo Planas (Meta), que obstaculizó su explotación por parte de los colonos, éstos, junto con el gobierno, organizaron una operación militar que produjo el asesinato de 30 líderes, el desplazamiento de la población, la quema de poblados indígenas, torturas, maltrato de niños y violación de mujeres. La denuncia por parte de un sacerdote católico motivó un debate en el Senado, donde los responsables de los crímenes manifestaron reiteradamente: "ni el indio es hombre, ni el casabe es pan". Estas incursiones también fueron conocidas como "guahibiadas", que eran criminales cacerías de indígenas realizadas por colonos con complicidad de la fuerza pública. En el juicio por masacres colectivas los acusados respondían que no consideraban un delito asesinar indígenas. Estos hechos ocurrieron no hace más de cuarenta años.

⁴⁸ Las caucherías fueron la modalidad extractiva de los años veinte y treinta, que implicaron el desplazamiento forzado del pueblo uitoto y otros vecinos, su esclavización por la Casa Arana, y la desterritorialización de la mayoría de los pueblos de la Amazonia colombiana y peruana.

⁴⁹ Resulta relevante que la organización Unuma (trabajo colectivo, en lengua sikuani) es una de las primeras organizaciones indígenas del país, que precedió al resguardo del mismo nombre, y lideró la lucha por la reparación del crimen cometido. Los otros líderes iniciales del proceso organizativo fueron los indígenas ijka (Arhuaco) de la Sierra, y los embera del Chocó.

⁵⁰ Este hecho puede producir una percepción errónea de lo que significaron estas luchas; pero éstas fueron determinantes para la formación de las organizaciones y la plataforma indígena, y sirvieron de referencia tanto para las exigencias legales de los pueblos indígenas de las zonas bajas como para la valoración estatal sobre el riesgo de no asumir estas demandas.

como una adecuada estrategia de incorporación de estas regiones a la dinámica nacional, de responder a los imperativos de ese ambientalismo multilateral europeo y, fundamentalmente, como mecanismo de legitimación del Estado ante los desafíos creados por la presencia creciente de los cultivos de coca y de las fuerzas insurgentes. Pero es claro que a la presión ambientalista se suma el hecho de que la titulación de tierras en zonas bajas (la mayoría caracterizada como baldíos) es perfectamente funcional a la negativa de realizar la reforma agraria en los valles interandinos y en la llanura del Caribe, donde se encuentran las tierras más productivas, ahora en manos de los paramilitares y narcotraficantes. Sólo a principios de este siglo se plantearon en serio nuevas opciones agroindustriales para estas regiones, especialmente ligadas a los cultivos para producir agrocombustibles, que se han hecho rentables por la especial protección legal que ahora tienen y como mecanismo de lavado de activos provenientes del narcotráfico.⁵¹

Solo el 20,42% de los territorios indígenas fueron legalizados durante los gobiernos posteriores a la expedición de la Constitución Política en 1991, con lo que queda claro que el factor “constituyente” ha tenido un peso relativamente bajo en los procesos de recuperación de la propiedad de las tierras comunales indígenas y, por tanto, que la expedición normativa en materia territorial no se ha visto acompañada de acciones directas en la titulación de tierras. No obstante, el rasgo fundamental de las luchas indígenas posteriores a la constitución es que las acciones de recuperación y ocupación de tierras usurpadas prácticamente desaparecieron, dándose paso a diversas formas de reclamación.

En parte este cambio obedeció al optimismo creado por las nuevas normas, entre ellas el estatus constitucional de los territorios indígenas, así como a los procesos de cooptación ocurridos por diversos mecanismos de participación indígena, tales como la transferencia de recursos de la nación a los resguardos, y la circunscripción electoral indígena, que viabilizó otras formas de afianzamiento organizativo y político indí-

gena. Pero a esta desactivación de las recuperaciones de tierra contribuyó de forma decisiva, sobre todo en los años 1993-1996, la recomposición de las clases rurales que se transformaron en narco-terratenientes al tiempo que en paramilitares, y la escalada consiguiente de los diversos actores armados en territorios indígenas desde 1997 (Villa y Houghton, 2005).

Las tierras tituladas son totalmente insuficientes en las zonas de frontera agrícola y en situación de vulnerabilidad en zonas bajas (selvas, llanos, desérticas)

La descripción anterior permite ver otros contrastes entre las zonas bajas con lo acontecido en los departamentos de la región Andina y Caribe, excluyendo La Guajira. En la región Andina, hasta el año 1991 se había titulado cerca de 1 millón 500 hectáreas, y tras la Constituyente se han titulado otras 910 mil hectáreas. Estas cifras muestran dos elementos ilustrativos: primero, que solo el 7,68% de los resguardos titulados (excluyendo los de origen colonial) se encuentran en las zonas de frontera agrícola, mientras el 92,32% son resguardos ubicados en departamentos donde prevalecen paisajes de selva, llano, sabana y desierto; lo cual refuta el argumento del gobierno nacional sobre las supuestas grandes extensiones de tierras en manos indígenas, para justificar la enorme concentración de tierras en manos de los terratenientes de la Costa Atlántica y los valles interandinos. En las zonas andinas (excluyendo los parques naturales que tienen características de protección y ocupación análogas a las de zonas bajas por su fragilidad ambiental) se concentra el 64,18% de toda la población indígena del país según el Censo de 2005, un total de 885 mil personas que poseen solo 1 millón 290 mil hectáreas, lo que arroja un promedio de 1.46 hectáreas por persona y 7.29 hectáreas por familia, es decir, menos de una milésima parte de lo que es el promedio de los grandes terratenientes.

Agregando solamente las áreas de frontera agrícola de los departamentos andinos y del Caribe, los casos de total hacinamiento, donde la situación demográfica y la presión sobre el medio es más grave se presentan en Córdoba, donde cada 10 indígenas se-
nues deben sobrevivir en una hectárea de tierra mientras a su lado los terratenientes tienen más de 2.000 hectáreas en promedio por persona. En Magdalena viven encerrados los indígenas chimilas en un minúsculo resguardo; en Tolima y Huila el aplazamiento de

⁵¹ La producción de agrocombustibles es casi 30% más costosa en Colombia que en Brasil, país que lidera la producción de bioetanol y biodiesel. Solo se hizo rentable cuando el gobierno colombiano, mediante decreto, hizo obligatoria la incorporación de un 10% de etanol en la gasolina, otorga subsidios a esta producción y permite que los industriales paguen a menor precio el azúcar a los productores.

**CASOS CRÍTICOS DE DENSIDAD POBLACIONAL
EN TERRITORIOS INDÍGENAS EN ÁREAS DE FRONTERA AGRÍCOLA
(NO INCLUYE SELVAS, SABANAS, DESIERTOS NI PARQUES)**

Departamento	Total hectáreas tituladas	Población Censo 2005	Prom. ha Persona	Población Incoder	Promedio ha persona	Familias Incoder	Promedio por familia
Córdoba	14.414,74	146.916	0,10	33.567	0,43	6.239	2,31
Magdalena	379,30	1.177	0,32	730	0,52	163	2,33
Tolima	23.916,42	55.891	0,43	36.557	0,65	7.547	3,17
Huila	7.187,59	10.334	0,70	5.678	1,27	1.230	5,84
Caldas	30.570,69	38.269	0,80	51.321	0,60	10.068	3,04
Risaralda	28.079,71	24.667	1,14	13.685	2,05	2.579	10,89
Valle del Cauca	40.477,12	21.845	1,85	10.451	3,87	2.354	17,20
Nariño	271.985,54	146.591	1,86	119.290	2,28	22.603	12,03
Cauca	464.692,84	246.330	1,89	241.522	1,92	53.420	8,70
Cesar	34.217,84	15.773	2,17	1.010	33,88	223	153,44
Antioquia	79.330,07	24.214	3,28	6.740	11,77	1.412	56,18

Fuente: Incoder (2007b), Cecoin (2007).

la titulación se evidencia en la densidad poblacional que llega incluso a las dos familias por hectárea, como acontece en Bocas de Tetuán y El Vergel, en Ortega. La región cafetera (de población embera chami) vive una situación crítica similar: los 38 mil indígenas de Caldas registrados en el Censo deben vivir en 30 mil hectáreas tituladas,⁵² y los indígenas de Quindío, a pesar de la compra de tierras, siguen sin sus títulos de propiedad (tabla 7). Lo anterior sin contar, claro, los casos en que toda la población se encuentra sin titulación, como acontece con el pueblo mokaná en Atlántico y los muiscas en Cundinamarca.

La relación entre población indígena y territorio en las zonas bajas es diferente. Arango y Sánchez (2004) han caracterizado las formas de ocupación indígena y los ecosistemas correspondientes en esas regiones, como paisajes y ecosistemas especiales de la región del Caribe, sabanas naturales de la Orinoquia, selva, zonas bajas con relictos de selva degradados por el proceso de colonización, y selva andina sometida a proceso de colonización, para significar las condiciones especiales agroecológicas que deben ser tenidas

en cuenta para definir condiciones óptimas de modelos de poblamiento. Todos los estudios coinciden en las condiciones especiales que deben ser tenidas en cuenta para mantener dichos modelos o adoptar nuevos; las investigaciones dan cuenta de que la materia orgánica intervenida para propósitos agrícolas sufre una pérdida promedio del 50% en el primer año y 30% el segundo, de donde se concluye la pertinencia de modelos semi-itinerantes (de abandono de chagra) como opción adecuada de sustentabilidad ecológica y pervivencia socio-cultural (Mejía, 2003; Covalada, 2000). Similares análisis se han hecho respecto de la Orinoquia, donde la acidez de los suelos y la limitación territorial condujo a los pueblos indígenas nómadas (especialmente sikuanis, cuivas, macahuán, tsiripu) a centrar su actividad económica en los médanos y los bosques de galería; un reciente estudio de Hayrán Sánchez (2006) da cuenta de la enorme presión que ha significado sobre los bosques de galería la ausencia de espacio para la rotación de suelos.

Estas consideraciones no se agotan en investigadores independientes; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), entidad gubernamental adscrita al Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda, concebida para investigar la Amazonia en clave ecológica, ha sido reiterativo en caracterizar las regio-

⁵² El Censo del Consejo Regional Indígena de Caldas (Cridec) registra 60.038 indígenas en ese departamento, lo que significa una situación mucho más problemática.

nes selváticas como ecosistemas frágiles que no admiten intervenciones agrícolas o agroindustriales de gran escala, o formas de ocupación intensiva; en un reciente estudio realizado en conjunto con el Instituto Nacional de Desarrollo del Perú, se concluye:

Del total de las tierras que integran el área evaluada, el 28.76%, cumplen funciones de protección de los recursos naturales, como flora, fauna, agua, paisaje y suelo; el 3.75% como protectoras-productoras; el 53.66% son para el aprovechamiento de los recursos naturales mediante modelos que involucren sistemas de producción-protección y el 6.9% para la producción bajo sistemas que no degraden los recursos naturales, involucrando el bosque como un componente básico; el 2.6%, restante corresponde a los cuerpos de agua y centros poblados (Sinchi e Inade, 2007, p. 151).

Por ello, resulta contrario a toda evidencia que funcionarios del gobierno insistan en hablar de “grandes extensiones entregadas” a los indígenas, para significar un supuesto avance en materia de reforma agraria que no lo es, pues se trata de territorios que siempre estuvieron en manos indígenas, y para mostrar una supuesta concentración de la propiedad de la tierra productiva. Los dos argumentos son falsos, según lo plantean las propias instituciones estatales. Cualquier modelo productivo sustentable en las zonas selváticas y de sabana requiere no tener limitantes en materia territorial, so pena de la degradación ambiental, la reducción de la oferta alimentaria de fauna y flora y, en suma, la desaparición de los pueblos indígenas.

Aún así, las solicitudes formales de ampliación territorial en esas zonas son cercanas a las 650 mil hectáreas, sin contar las demandas que se realicen para configurar los mapas de las entidades territoriales indígenas. La urgencia de avanzar en estas titulaciones no tienen que ver directamente con el agotamiento de los modelos indígenas, sino con las amenazas de las intervenciones extractivas y de grandes plantaciones que se avecinan, que sí presionarán diversas modalidades de neo-colonización sedentaria, y que absorberán hasta extinguir los recursos de selvas, bosques de galería y sabanas orinoquenses; especial alerta produce actualmente en los indígenas las concesiones de bloques petroleros en las dos terceras partes de la Orinoquia, la posible apropiación de 7 millones de hectáreas con el propósito de sembrar palma aceitera en el Vichada y Meta, y las concesiones mineras que se vienen dando en los departamentos de Guainía y Caquetá.

El Incoder (2004) reconoce que el total de tierras titulado solamente cobija a un total de 440.798 indí-

genas, cifra que ajustada a la proyección del Censo de 2005 no alcanza los 550 mil; a la luz de los datos de dicho Censo, que reportan un total de 1.081.399 indígenas habitantes de áreas rurales, puede afirmarse que en Colombia cerca del 50% de la población indígena no tiene resuelto su derecho a la tierra. A lo anterior se puede agregar un porcentaje elevado de los 297.485 indígenas que habitan áreas urbanas, muchos de los cuales fueron desplazados forzosamente por acción de grupos armados legales e ilegales, y la mayoría por razones económicas especialmente la falta de tierras de calidad, pero que tienen claro el propósito de retornar (Dane, 2006).⁵³

Pueblos indígenas sin territorios titulados

Los territorios indígenas legalizados como propiedades colectivas en la figura del resguardo cubren en Colombia actualmente un total de 31.695.421,1 hectáreas, un 22% del total del territorio nacional. De esta superficie, 435.419,09 hectáreas corresponden a la figura jurídica de los resguardos coloniales que fueron recuperados en el curso de la lucha indígena entre 1966 y 1980, y donde habitan unos 251.000 indígenas, cerca del 25% del total. Como hemos señalado, las restantes áreas tituladas son resultado de procesos de reestructuración de algunos otros antiguos resguardos coloniales, por una parte, y a titulaciones nuevas hechas desde 1966 en la región andina como resultado de las mismas movilizaciones, y en territorios considerados baldíos que corresponden a tierras de la Amazonia, la Orinoquia, el Pacífico y La Guajira.

Los territorios indígenas que aún no tienen un estatus legal de propiedad, pero que han sido reivindicados por los indígenas y se encuentran en trámite ante el Instituto de la Reforma Agraria (Incora), ahora Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), suman 1.627.758 hectáreas donde viven por lo menos 380 mil indígenas según datos del Incoder (2004) (tabla 8).

Estas cifras en bruto son las que presenta el Estado colombiano como reflejo de una aparente política pública progresiva en materia territorial. No obstante, una mirada más detallada muestra que no hay tal cumplimiento del derecho. La primera anotación al respecto, es que las solicitudes que aquí se presentan

⁵³ “Los pueblos indígenas y afrocolombianos son los más afectados por el desplazamiento ocasionado por la violencia, la amenaza para su vida es el motivo de cambio de residencia para el 10,2% de los indígenas, el 5,6% de los afrocolombianos, el 3,8% de la población nacional y el 1,8% de los rom” (DANE, 2006).

corresponden a las que por algún medio han llegado a las oficinas de Incoder y reposan en sus archivos; pero las organizaciones indígenas sostienen que muchas de sus solicitudes no aparecen ni en expedientes ni en informes de las Oficinas de Enlace Territorial, por lo que estamos ante un evidente subregistro de las necesidades y demandas de tierras indígenas para su configuración territorial. Tampoco se incluyen los requerimientos de tierras de los pueblos indígenas (o comunidades de algunos pueblos) que no cuentan con el reconocimiento étnico del Ministerio del Interior, condición que les impide no solo tramitar sino existir en los anales del Incoder. En suma, los análisis siguientes se hacen a sabiendas de que las cifras no recogen las expectativas territoriales en su totalidad. Aún así permiten hacer una aproximación al nivel de vulneración de la territorialidad de los pueblos, en tanto sujetos colectivos del derecho al territorio.

Mirando las cifras absolutas, los departamentos donde se concentra la mayor cantidad de tierras por titular, de acuerdo con las solicitudes realizadas, son el Cauca (309 mil hectáreas) y Amazonas (276 mil hectáreas); mientras en el Cauca se trata de una problemática directamente ligada a una histórica negación de los derechos indígenas por parte de los terratenientes y la clase política del departamento (CRIC, 2005), y profundizada por el hecho de contar con la segunda mayor población indígena del país; en el Amazonas el problema consiste especialmente en procedimientos inconclusos de titulación del territorio tikuna, en el trapecio amazónico. Otro caso de grandes extensiones sin titular es Boyacá, donde a pesar de la reciente ampliación de resguardo u'wa, una extensión similar falta por resolverse; en Magdalena, Caquetá, Putumayo, Cesar, Tolima, Valle, Arauca y Vaupés, los territorios faltantes por legalizar tienen extensiones superiores a las 50 mil hectáreas.

Es claro que el total de tierras sin legalizar es un indicador general de las necesidades y obligaciones presupuestales y de gestión que en la materia tiene el Estado, más que un indicador del cumplimiento del derecho. Por ello se requiere una mirada adicional, relacionada con el porcentaje de tierras sin titular en relación con las expectativas territoriales reconocidas de cada uno de los pueblos. Este indicador resulta altamente significativo para analizar la dimensión y gravedad del derecho al territorio vulnerado a cada uno de los sujetos colectivos de dicho derecho.

Es importante señalar que estas expectativas territoriales indígenas han tenido por lo menos cuatro fuentes para su construcción: la primera, es la posesión u ocupación efectiva del territorio ancestral; la segunda, la memoria histórica reciente de los territorios que han sido expropiados ilegalmente; la tercera, las condiciones productivas; y cuarto, la situación demográfica. Por razones políticas e históricas, los pueblos indígenas han debido renunciar temporal y parcialmente a algunas de esas reivindicaciones y aceptar configuraciones espaciales diferentes a las que las Leyes de Origen o fundamentos míticos les indicaban; no obstante, con la profundización en el contexto internacional de las normas territoriales y referidas a la libre determinación, con seguridad emergerán exigencias de devolución y reparación territorial que ampliarán el cuadro de exigencias indígenas.

Ahora bien, de la tabla 8 se desprenden conclusiones relevantes relacionadas con el estado de satisfacción del derecho al territorio y la tierra a la luz de las expectativas de las comunidades, agregadas por departamentos. Como es obvio, de entrada se evidencian los problemas en Atlántico, Quindío y Cundinamarca. Se trata de los pueblos mikaná y embera chamí del Quindío y Muisca, respectivamente, que no tienen en la actualidad ningún tipo de reconocimiento ni protección territorial. Simplemente para ellos el derecho al territorio previsto en el Convenio 169 de la OIT y, por tanto, en la legislación colombiana, no se cumple de ninguna manera. La situación es análoga para los pueblos indígenas del Huila, Valle, Tolima, Boyacá, Cesar, Cauca, Arauca, Caldas, Córdoba y Putumayo, en donde entre el 20 y el 77% de las tierras reclamadas como propias se encuentra sin protección legal alguna.

El departamento más crítico en torno del cumplimiento de solicitudes es el Huila, especialmente por las demandas del pueblo nasa y guambiano. Se trata de un proceso creado luego de las migraciones originadas por el terremoto del Páez ocurrido el 6 de junio de 1994, que produjo el desplazamiento de cerca de 1.100 familias indígenas de comunidades nasa (unas 8 mil personas) ubicadas en los municipios de Páez e Inzá (Cauca), y la posterior reubicación de 15 comunidades en La Plata y La Argentina (Huila). Al momento del presente informe, un 77% de las necesidades de tierra no habían sido satisfechas.

En el Valle del Cauca, por su parte, solo han sido tituladas el 40% de las tierras; el resto, correspondien-

EXTENSIÓN DE RESGUARDOS TITULADOS Y COLONIALES, Y ÁREAS SOLICITADAS PARA AMPLIACIÓN O CONSTITUCIÓN, 2007

TABLA 8

Departamento	Resguardos constituidos	Área titulada (Ha.)	Solicitudes ampliación y constitución	Área solicitada (Ha.)	Demanda no satisfecha (%)
Quindío	1	-	1	228,00	100,00
Cauca- Putumayo	1	-	1	137,54	100,00
Atlántico	1	-	1	10.000,00	100,00
Sucre*	1	-	1	200,00	100,00
Cundinamarca	2	-	2	707,00	100,00
Huila	20	7.187,59	17	24.291,72	77,17
Valle del Cauca	38	40.477,12	33	59.527,72	59,52
Tolima	217	23.916,42	166	33.691,30	58,48
Boyacá	1	220.275,00	1	220.000,00	49,97
Cesar	9	58.767,52	8	51.481,15	46,70
Cauca	102	531.814,08	81	309.659,87	36,80
Arauca	31	128.171,58	10	72.811,80	36,23
Caldas	12	30.570,69	12	11.094,35	26,63
Córdoba	6	130.494,66	5	41.550,18	24,15
Putumayo	98	193.745,13	64	55.807,18	22,36
Meta	19	200.559,28	8	46.221,00	18,73
Magdalena	3	597.033,30	3	87.915,00	12,84
Caquetá	51	680.639,27	28	72.835,17	9,67
Nariño	89	422.254,52	23	36.088,25	7,87
Risaralda	7	28.079,71	5	2.295,20	7,56
Antioquia	73	344.942,39	49	22.500,95	6,12
Casanare	8	148.477,23	5	7.300,00	4,69
Norte de Santander	2	122.200,00	2	4.990,03	3,92
Amazonas	22	9.210.047,76	15	276.904,96	2,92
Chocó	129	1.272.209,97	29	37.756,49	2,88
Vaupés	2	3.639.925,00	1	70.000,00	1,89
Guaviare	26	1.892.752,52	5	33.017,81	1,71
La Guajira	27	1.084.026,72	14	15.244,34	1,39
Vichada	32	3.557.432,83	5	17.701,00	0,50
Guainía	29	7.129.420,80	3	5.800,00	0,08
Total general	1059	31.695.421,10	598	1.627.758,01	

* La parte correspondiente al resguardo de San Andrés de Sotavento está sumada en Córdoba.
Fuente: Incoder (2004, 2007b), Sistema de Información de Cecoin (2007).

te a tierras del pueblo nasa y eperara siapidara, se encuentran en trámites que vienen siendo dilatados desde hace más de una década. Y en el Cauca la situación no se reduce solo a la cantidad de tierras sin titular, como vimos, sino a que más del 36% de las tierras reclamadas se encuentran en manos ajenas a las

indígenas, siendo uno de los casos más críticos, por su impacto directo sobre la situación de conflictividad política del departamento.

En Tolima encontramos quizá el caso más angustioso para las comunidades, pues no solo el 58% de las tierras se encuentran en poder de propietarios

privados, sino que más de las dos terceras partes de la población pijao está ubicada en predios ajenos, en los bordes de las carreteras, en vegas aluviales de las quebradas y concentrados en los cascos urbanos, a la espera de que una demanda territorial, que tiene ya cuarenta años, se resuelva favorablemente.

En Boyacá el proceso de titulación ha sido complejo, mediado por el proyecto de explotación petrolera de la Occidental y ahora de Ecopetrol. Aunque recientemente se unificó y amplió el resguardo, todavía se encuentra sin resolver una solicitud de ampliación por 220 mil hectáreas, la mayoría de las cuales coinciden con zonas del Parque Nacional del Cocuy; sin embargo, como toda la zona de ampliación es de potencial hidrocarburífero y se encuentra en las áreas de bloques petroleros ya asignados, este proceso está seriamente amenazado.

En Cesar las principales demandas corresponden al área no resguardada del territorio kankuamo, delimitada y reconocida por el Estado, pero que se dejó por fuera en la titulación del 2002; los hechos corroboran que esta exclusión tenía el propósito de no entorpecer la construcción de la represa de Besotes; se trata de la mitad del territorio kankuamo, que se encuentra sin cobijo legal, presionando la sobreutilización de los recursos ambientales de la Sierra Nevada (un tercio del resguardo), puesto que casi la mitad del territorio titulado tiene condiciones de erosión (OIK, 2006). En parte es lo que acontece con los propósitos de ampliación del pueblo ijka en la Sierra Nevada de Santa Marta en Magdalena, que afecta zonas bajas donde se proyectan cultivos de palma y distritos de riego, así como del pueblo chimila. No es menos grave la situación en Arauca, Caldas, Córdoba y Putumayo, donde casi la tercera parte de los territorios indígenas están sin títulos de propiedad. Lo anterior sin contar con los problemas de los demás departamentos, que aparecen reflejados en la tabla 8 que venimos describiendo.

Llegados aquí, es muy importante insistir en el hecho de que las cifras hacen referencia exclusivamente a las solicitudes hechas por diversos medios al Incoder; la inclusión de la totalidad de la demanda territorial indígena solo haría que la situación se viera aún más grave de lo señalado. Por otra parte, hemos advertido que el sujeto del derecho al territorio es cada uno de los pueblos, por lo que resulta pertinente una mirada con esa clave de interpretación.

La tabla 9 ilustra de mejor forma la situación de los pueblos indígenas con mayor precariedad en ma-

teria de acceso al territorio y a la tierra. Como señalamos previamente, el pueblo mokaaná es el que en la actualidad vive la peor situación en esta materia, pues la totalidad de su población vive en condiciones de hacinamiento urbano, sin propiedad sobre sus tierras, dependiente de formas económicas exteriores a sus propios sistemas productivos, y además de ello con la negación del Estado a reconocerlos como indígenas. Otro tanto ocurre con los muiscas de la Sabana de Bogotá, que viven en antiguas poblaciones indígenas convertidas en barrios de la ciudad o municipios anexados (como Chía y Bosa); y es especialmente grave la situación de los muiscas de Cota, a quienes se les disolvió el resguardo en 2002 con la argucia de su no pertenencia étnica, violentando abiertamente el Convenio 169 de la OIT.

Dentro de los pueblos a los que se han titulado resguardos y que aparecen en los reportes oficiales como problemáticas resueltas hay dos cuya situación representa una verdadera burla al derecho. Los betoye (en Arauca) y los chimila (en Magdalena) apenas han logrado la titulación del 6 y 7% de sus territorios; se encuentran encerrados en verdaderos *bantustanes*, al peor estilo del *Apartheid* sudafricano; ambos pueblos se han visto rodeados de violentas situaciones directamente asociadas a la no solución del problema territorial, como el desplazamiento y la masacre ocurrida en Tame en 2002, y las amenazas a todo el pueblo indígena chimila por grupos paramilitares. Las solicitudes de ampliación territorial reposan desde hace más de diez años en las oficinas del Estado sin ninguna acción positiva para resolverlas; por el contrario, se siguen emprendiendo obras que limitan no solo la territorialidad actual sino la misma posibilidad de titulación futura, es el caso de los betoyes cuyos minúsculos resguardos de 30 hectáreas se pierden dispersos en el mapa de los Llanos Orientales sin sumar 700 hectáreas, desaparecidos por los mapas de los bloques petroleros que cubren totalmente el departamento en millones de hectáreas, y ahora en riesgo de desaparecer por efecto de la carretera El Amparo-Tame.

No menos grave es la situación de los pueblos senú, guambiano y pijao, todos ellos con menos de la mitad de su territorio titulado. Los tres comparten el hecho de tener vigentes los títulos de origen colonial sobre sus resguardos y la negativa del Estado a reconocerlos plenamente. Estos pueblos dieron una intensa batalla política y jurídica en los años setenta para

EXTENSIÓN DE RESGUARDOS TITULADOS Y COLONIALES, Y ÁREAS SOLICITADAS PARA AMPLIACIÓN O CONSTITUCIÓN, 2007

TABLA 9

Grupo étnico	Total titulado (Ha.)	Total por constituir o ampliar (Ha.)	Expectativa reconocida (Ha.)	Demanda no satisfecha
Mokaná	-	10.000,00	10.000,00	100,00
Muisca	-	707,00	707,00	100,00
Betoye	704,53	11.001,00	11.705,53	93,98
Chimila	379,30	4.760,00	5.139,30	92,62
Senú	13.779,81	29.490,56	43.270,37	68,15
Guambiano	27.600,30	46.588,20	74.188,49	62,80
Pijao	19.424,51	34.031,8	53.456,31	63,66
Kankuamo	24.212,21	27.619,79	51.832,00	53,29
Totoró	5.629,32	6.089,00	11.718,32	51,96
Uwa	352.422,07	279.321,00	631.743,07	44,21
Nasa	392.679,09	259.283,93	651.963,02	39,77
Eperara Siapidara	93.173,80	57.206,18	150.379,97	38,04
Tikuna, Cocama, Yagua	430.303,96	248.404,96	678.708,92	36,60
Kokonuco	18.531,10	7.349,75	25.880,84	28,40
Yanacona	44.224,01	13.185,61	57.409,61	22,97
Korebaju	22.118,80	5.385,81	27.504,61	19,58
Embera Chamí	84.493,88	17.793,45	102.287,33	17,40
Yukpa	34.217,84	7.103,55	41.321,39	17,19
Sáliva	51.219,75	8.600,00	59.819,75	14,38
Sierra Nevada de Santa Marta	596.782,20	99.912,81	696.695,01	14,34
Inga, Kofán, Siona, Kamentzá	181.097,41	30.262,62	211.360,03	14,32
Tule	10.669,98	1.212,60	11.882,58	10,20
Awá	285.316,93	29.290,85	314.607,78	9,31
Pastos	289.215,82	26.527,30	315.743,12	8,40
Embera Katío	647.061,69	37.996,17	685.057,86	5,55
Waunáan	204.069,52	11.105,36	215.174,88	5,16
Barí	122.200,00	4.990,03	127.190,03	3,92
Embera	893.378,62	32.378,29	925.756,91	3,50
Guahibo	2.008.887,52	66.374,80	2.075.262,32	3,20
Complejo del Yuruparí	5.713.481,18	119.617,81	5.833.098,99	2,05
Wayúu	1.084.236,00	15.244,34	1.099.480,34	1,39
Complejo de la coca y ambil	7.547.799,12	72.075,02	7.619.874,14	0,95
Kurripaco, Puinave, Piapoco, Piaroa	9.539.479,80	5.200,00	9.544.679,80	0,05
Nukak	954.480,00		954.480,00	-
Tama	1.511,37		1.511,37	-

Fuente: Incoder (2007b).

que se diera tal reconocimiento; como resultado de ello lograron rescatar la tercera parte de los mismos. Si no hubiesen acudido a las vías de hecho, posiblemente seguirían en los bordes de los caminos, como

terrajeros o pagando arriendos por sus propias tierras. El incumplimiento del Estado con estos pueblos constituye una afrenta al derecho al territorio, y un verdadero atentado a la pervivencia misma. La situación de

hacinamiento territorial de los guambianos, y la precariedad económica de senúes y pijaos, cuyo ingreso principal es el jornaleo, así lo confirman.

Ya nos referimos al caso kankuamo, cuya situación queda reflejada en la tabla 9, donde el 53% está sin titular. Los demás pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta (ijka, wiwa y koggi), a quienes los primeros resguardos les fueron titulados conjuntamente, han avanzado respecto a los kankuamos, pero visto en forma individualizada los ijka aún tienen un 26% de su territorio sin legalizar.

Mención especial merecen los pueblos embera. En el Pacífico, y particularmente en el Valle del Cauca, es relevante la situación de los eperara siapidara, cuyo territorio titulado apenas alcanza el 60% del total. Pero en los otros casos, especialmente de los embera chamí, el análisis debe hacerse de forma desagregada por departamento (como hicimos analizando el avance en número de procedimientos), en razón de que conviven principalmente con otra espacialidad (la de la economía cafetera), fue fragmentada su unidad territorial en globos de terreno reducidos y muchos de ellos han migrado a regiones amazónicas; tomando el conjunto de los embera chamí, el 17% de sus tierras no ha sido titulada, pero en el Quindío falta la totalidad de ellas, en Antioquia las dos terceras partes (66%), en Risaralda el 43% y en Caldas el 26%.

Los nasa, por su parte, con cerca el 40% de necesidades de tierras sin resolver, y con la más grande cantidad de hectáreas que deben ser legalizadas, constituyen el gran ejemplo de violación del derecho al territorio y a las tierras. La problemática y el estado de incumplimiento son similares con los otros pueblos indígenas del Cauca, que comparten de hecho un mismo territorio. Los totorós apenas han logrado la titulación de la mitad de las tierras reclamadas, mientras kokonukos y yanakonas tienen una demanda no satisfecha superior al 20%. En septiembre de 1995 los indígenas nasa, y junto con ellos los otros pueblos del Cauca, declararon la "emergencia económica, social y cultural", ante el incumplimiento de esas obligaciones y de varios acuerdos posteriores firmados por el Estado para cumplirlos. Tras una protesta pacífica fue firmado el Convenio de La María, en Piendamó, donde el Estado reconoce el derecho de los indígenas a tener tierras productivas y su deber de agilizar los procesos de titulación de los territorios ancestrales. Tres años más tarde, tras otra movilización, fue firmado el Decreto 982 de 1999 que

protocolizó los acuerdos anteriores; el Decreto formalizó la obligación del gobierno nacional para solucionar la emergencia social, económica y cultural de los pueblos indígenas del Cauca, y se creó una Comisión de alto nivel entre comunidades y gobierno nacional. Pero, como anotamos, la única respuesta importante del Estado ha sido la indemnización por la masacre de El Nilo, la cual no se debe a estos mecanismos de negociación sino a la aplicación de sentencias de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CRIC, 2005). Los datos del Incoder muestran cuán poco se ha avanzado en resolver esta problemática.

La tabla 9 muestra que por lo menos otros 10 pueblos indígenas tienen situaciones de incumplimiento territorial entre el 10 y el 20%

Muchos de los territorios indígenas corresponden a situaciones multiétnicas, y varios grupos ejercen territorialidades compartidas, como acontece en la región amazónica, donde las alianzas matrimoniales entre grupos exogámicos configuran territorios complejos, de enorme densidad lingüística, societal y política; o en la Orinoquia, donde la espacialidad de las etnias itinerantes es porosa y se superpone, al tiempo que los pueblos comparten diversos sistemas cosmológicos. Es lógico que en estos casos la exigencia territorial sea igualmente multiétnica, y que el derecho solo se satisfaga en la medida que todos los grupos que conforman esos complejos culturales accedan al territorio sin discontinuidades. Aunque la caracterización de estos complejos culturales es objeto de debate, en el seno de las organizaciones de la región ha sido recurrente hablar del complejo del Yuruparí (especialmente conformado por los grupos vaupesinos y del Guaviare), del complejo de la coca y el ambil (entre los cuales se encuentran los uitotos y bora), del macro-grupo guahibo (sikuani, cuiva, macahuan, hitnu, yamaleros, etc.). Por otra parte, sin compartir esos referentes simbólicos, se han dado asociaciones culturales diversas y territorios compartidos en ciertas regiones, como el Orinoco, el Trapecio Amazónico y el Putumayo, donde las situaciones interétnicas recientes marcan proyectos de vida compartidos que sin duda son relevantes.

Por este motivo hemos agrupado las demandas territoriales para estos complejos culturales, a fin de evaluar los niveles de cumplimiento del derecho al territorio de una forma menos lineal. Algunos de los

resguardos responden a esa realidad. Pero se presentan diversos problemas.

Lo más relevante es la situación de los pueblos indígenas del Trapecio Amazónico, especialmente el pueblo tikuna, que desde el mismo momento de la titulación de sus grandes resguardos habían advertido que la colonización maderera iba a poner en riesgo la parte no adjudicada; esto ha sido corroborado por los hechos, y la existencia del Parque Natural de Amacayacu –contiguo a los resguardos– no ha cumplido su objetivo de protección; lo más seguro es que la titulación del 36% restante del territorio de estos pueblos sirva no solo para que el Estado cumpla con su deber, sino para proteger debidamente la reserva natural.

En el caso de los primeros pueblos del Putumayo (siona, kofán, inga y kamentzá) se cumple nuestra advertencia de que muchas expectativas y reclamaciones territoriales han ido ajustándose a hechos cumplidos, y por ello las demandas de titulación se han ido restringiendo. En 1992 las comunidades indígenas en ese departamento habían perdido cerca del 84% de sus tierras (Comisión para la superación de la violencia, 1992, p. 26). Siendo así, lo consistente es que las nuevas solicitudes tramitadas fueran equivalentes a las tierras perdidas. Sin embargo, como vemos, las tierras por titular de acuerdo con las expectativas apenas llegan al 14% para el conjunto de estos pueblos. Caso aparte es el pueblo kofán, cuyo territorio sin titular en el Putumayo es el 72%, siendo uno de los casos más críticos en la materia. En el Putumayo la mayor exigencia para titulación de territorios la realizan los pueblos indígenas que migraron desde mediados del siglo pasado, especialmente los pastos, los nasa y los awá, cuya expectativa es que sus tierras tituladas se dupliquen en esa región.

Una mirada rápida a la situación territorial de los complejos territorial-culturales de la coca y el ambil, del yurupari, guahibo y orinoquense, quienes habitan a su vez los más grandes resguardos del país en la Amazonia y la Orinoquia, podría señalar que el reconocimiento legal de sus territorios está casi resuelto. Sin embargo, dadas las diferencias regionales y la discontinuidad de algunos territorios titulados, esta conclusión general debe matizarse. En el departamento de Guaviare los tukanos y guananos tienen el 34% de tierras por titularse; aunque los Andoke tienen relativamente resuelta sus demandas territoriales en Caquetá, en el Amazonas no han resuelto ninguna proporción

de sus expectativas; los sikuani tienen una situación claramente problemática en Arauca y Casanare, donde el 40% de sus tierras están en proceso de reclamación.

Por supuesto, estas cifras corresponden a las que el propio Incoder reconoce como procesos en trámite; además, existen cerca de 280.445 hectáreas adicionales solicitadas por diferentes comunidades indígenas que no han tenido trámite alguno, sin que el Incoder haya aducido razones claras y públicas para el efecto, y existen territorios ancestrales que aún no están en ningún proceso de titulación, los cuales se aproximan al millón de hectáreas adicionales en la zona andina (ONIC, 2001).

Precarización de las territorialidades indígenas

Uno de los elementos centrales del derecho al territorio y a la tierra es el uso pleno de los recursos naturales y las riquezas existentes en sus tierras y territorios, de acuerdo con sus propias prácticas culturales. Ante ello, el Estado está obligado a respetar y proteger las prácticas económicas o productivas indígenas, a defender la implementación de sus planes de vida o la definición de sus prioridades de desarrollo, y a promover el pleno acceso, disfrute y control de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales existentes en sus territorios. La sola titulación de tierras –que corresponde a la obligación de hacer que tiene el Estado– no implica de ninguna manera la garantía del derecho al territorio, pues si éste es invadido o expropiado de diversas maneras, si no es posible ordenarlo de acuerdo con los criterios propios de cada cultura, resulta un goce formal que en la práctica es una violación del derecho.

El Observatorio de Políticas Públicas y Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, de Cecoin, viene haciendo seguimiento a dichas actuaciones del Estado en materia territorial, especialmente en relación con grandes proyectos de infraestructura, minero-energéticos, extractivos o agroindustriales. En una publicación que está en prensa, se hace una descripción general de toda esta problemática. Corresponde para los efectos de este capítulo una caracterización de dichos comportamientos que afectan el derecho en tanto no protegen ni respetan la territorialidad indígena.

Dos elementos coadyuvan a definir la sustancia jurídica del territorio en términos de derecho a los recursos naturales y derecho a definir los planes de vida; por una parte el carácter inalienable e impres-

criptible de los territorios, por otra la integridad de los mismos; es decir, su intangibilidad y su indivisibilidad. En el caso colombiano ambos elementos tienen estatus constitucional. Esta sustancia es precisamente la que el gobierno nacional viene afectando con sus acciones. Ante el hecho evidente de que los territorios no pueden ser expropiados ni comprados en ninguna circunstancia, ni afectados en su integridad y unicidad, la política territorial se dirige a burlar los límites que estos elementos implican para las grandes obras de infraestructura y las industrias extractivas. Aunque el subsuelo –principal objetivo de esos emprendimientos económicos– pertenece legalmente al Estado, el suelo sí es una propiedad absoluta indígena y traspasarlo o apropiar sus riquezas es el reto para las empresas.

El modelo utilizado es la desagregación territorial mediante artilugios legales que dividen formalmente lo que material y simbólicamente es una unidad. Para las organizaciones indígenas esto resulta un imposible teórico y práctico; para el derecho a tener un territorio en términos de las concepciones propias de cada pueblo es una violación directa.

La desagregación del territorio consiste en dividirlo en componentes o dimensiones. Esto permite que aparentemente el territorio siga intangible, pero que sus componentes o dimensiones que no tienen el carácter de imprescriptibles e intangibles puedan ser transadas o apropiadas “legalmente”. Utilizando esta modalidad, en la Ley Forestal aprobada en 2006 se incorporó el “vuelo forestal” como un bien independiente del suelo que puede ser utilizado como prenda de garantía o medio de pago y, en todo caso, como transable. En materia de biodiversidad, el Estado se arroga el derecho a ser propietario de la información genética y reconoce a los indígenas la propiedad de las plantas y las obtenciones vegetales, pudiendo luego realizar diversas negociaciones sobre recursos que se encuentran en los territorios indígenas, lo que resulta una abierta práctica de biopiratería. Con este mismo mecanismo se prevé que los obvios derechos indígenas sobre el agua sean conculcados con la ley del agua que se presentará próximamente a discusión ante el Congreso; la iniciativa, que ya tiene un precedente en este gobierno a través del proyecto presentado por la presidenta del Senado en la legislatura 2007-2008, incluye la propiedad del Estado sobre aguas lluvias y todas las corrientes, lo que no sería un tema novedoso

sino fuera porque la reglamentación tiene incluido el derecho del Estado para realizar concesiones sobre dichas aguas.

Para complementar la desagregación territorial, se viene consolidando la superposición de jurisdicciones sobre las autoridades indígenas; esta superposición incluye tanto las normativas sobre el territorio o componentes del mismo, como de formas de autoridad. De este modo, las autoridades administrativas de los parques naturales y las corporaciones autónomas regionales reemplazan total o parcialmente las competencias de las autoridades indígenas en materia ambiental; el decreto que ordena la realización de ordenamientos de cuencas, por ejemplo, es una clara injerencia en el territorio indígena. Esta situación se hace más grave en los casos en que algunas funciones son delegadas en los entes territoriales (sobre todo municipios) que por tradición consideran a las autoridades indígenas formas civiles de nulo poder político.

Estas jurisdicciones se vienen a sumar a las que en la práctica tienen la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Empresa Minera de Colombia (Minercol), que tienen la potestad para distribuir los territorios indígenas en bloques petroleros y títulos mineros que se adjudican sin ninguna consulta o concertación con los pueblos indígenas. Tanto el mapa minero como el petrolero se superponen con los territorios indígenas de forma ostensible y evidente. La situación no es diferente con el Instituto Nacional de Concesiones de Vías (INCO), entidad encargada de las contrataciones para carreteras, y que autoriza las que se construyen dentro de territorios indígenas, a pesar de que para el efecto se trata de propiedades privadas, que en el caso indígena no pueden ser expropiadas si éstos se oponen a la construcción.

El modelo de intervención estatal tiene un segundo componente en la modificación normativa, dirigida especialmente a incorporar normas internacionales que favorecen la inversión externa. La principal actuación en esta dirección es la derogación de la legislación ambiental, imponiendo nuevos criterios donde prima la unificación de las licencias ambientales en una modalidad “por paquetes” o *cluster*; con este nuevo mecanismo se otorgan licencias para todo tipo de intervención en grandes territorios, de manera que una empresa petrolera con un sola licencia –además de explorar y explotar hidrocarburos– puede construir carreteras y otras obras de infraestructura

sin que esté obligada a estudios especiales adicionales. Como complemento de estas medidas se impuso también la “reducción de trámites” en materia ambiental, en lo que algunos han llamado las “licencias *express*”, que con el argumento de disminuir las mediaciones burocráticas reducen el tiempo para hacer evaluaciones de los Estudios de Impacto Ambiental y los Planes de Manejo Ambiental consecuentes; esta modalidad solo conduce a la mediocre intervención.

Se presume que la consulta previa –y ahora el consentimiento previo, libre e informado–, deberían ser los instrumentos para garantizar la protección del derecho al territorio en esta dimensión de acceso a los recursos e integridad. Lo cierto es que la consulta en los proyectos económicos ha sido concebida y aplicada como un trámite inocuo. Mediante el procedimiento engañoso de hablar con los “directamente afectados” se viola la obligación de consultar y concertar con las

autoridades representativas, se niega la titularidad del territorio en cabeza del conjunto del pueblo, y se deriva hacia las comunidades locales afectadas –casi siempre más débiles o debilitadas– con el propósito de aprovechar su falsa “autonomía” para conseguir la entrega de recursos comunitarios.

Por otra parte, al confundir interesadamente resguardo y territorio excluyen del derecho a la consulta a todos aquellos que no tienen sus tierras tituladas. Es decir, el Estado no titula un territorio por negligencia, falta de recursos, disminución de personal o desmonte normativo, como hemos visto, y luego “certifica” que no existe resguardo porque en dicho territorio no hay indígenas. Es así como el no reconocimiento étnico deviene en negación de la personalidad jurídica de un pueblo o comunidad, y con ésta la negación del derecho al territorio y, en últimas, la imposibilidad de pervivir.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO, RAÚL y ENRIQUE SÁNCHEZ (2004). *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral de nuevo milenio*. Bogotá: DNP.
- ARCINIEGAS CARREÑO, EDWIN (2005). “*Estercus daemonis*: o breve reseña de los procesos de agresión al pueblo bari”. *Revista Etnias & Política*, núm. 2, diciembre.
- BETANCUR, ANA CECILIA (1999). “Derechos territoriales de los pueblos indígenas”. Mimeo. Bogotá.
- CABILDOS MAYORES EMBERA KATÍO DE LOS RÍOS VERDA Y SINÚ DEL ALTO SINÚ, CAMAEMKA (1997). Plan de Etnodesarrollo del pueblo embera katio del alto Sinú. Documento inédito.
- (1998). Mito del Agua. Documento.
- COMISIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA VIOLENCIA (1992). *Pacificar la paz*. IEPRI, Cinep, Cecoin, CCJ. Bogotá.
- CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA (CRIC) (2005). “Liberación de la Madre Tierra”. *Revista Etnias & Política*, núm. 2.
- CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL TOLIMA (CRIT) (2002). El Convite Pijao. Plan de Vida del pueblo Pijao. ONIC, Watu, Almaciga. Bogotá.
- (2006). Conclusiones de la Comisión de Territorios del VI Congreso Regional. Bogotá.
- CONSEJO TERRITORIAL DE CABILDOS DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA (2007). Posición indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta frente a los proyectos multipropósitos Puerto Brisa en Dibulla, Represas en Besotes y Ranchería: Afectación a nuestras culturas. Documento. Valledupar.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2005). “Extinción de dominio, reforma agraria, democracia y paz”, ponencia en el Foro La extinción de la propiedad ilícita: ¿una vía para la reforma agraria?, Bogotá.
- COVALEDA VÉLEZ, ALFREDO (2000). “Sistemas indígenas de producción agrícola en el Trapecio Amazonico colombiano”. Documento. Bogotá.
- DAES, ERICA-IRENE (2002). “El artículo 3 del proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Obstáculos y consensos”. En *Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas*. Montreal: Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático.
- DANE (2006). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá.
- DEL CASTILLO, LINA (2006). “Prefiriendo siempre a los agrimensores científicos. Discriminación en la medición y el reparto de resguardos indígenas en el altiplano cundiboyacense, 1821-1854”. *Historia crítica* núm. 32, Bogotá, julio-diciembre.
- FAJARDO MONTAÑA, DARÍO (2002). “Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Ambientales.
- FRANKY, CARLOS y DANNY MAHECHA (2000). Territorialidad indígena y ordenamiento de la Amazonia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Fundación GAIA Amazonas.

- GARCÍA HIERRO, PEDRO (2004). "Territorios indígenas: tocando a las puertas del derecho". En: Alexandre Surrallés y Pedro García Hierro (eds.) (2004). *Tierra Adentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. IWGIA.
- GONZÁLEZ, FERNÁN, INGRID BOLÍVAR y TEÓFILO VÁSQUEZ (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- GRUPO DE SEGUIMIENTO A POLÍTICAS PÚBLICAS DEL OBSERVATORIO ÉTNICO DE CECOIN (2005). "Estrategias para beberse el petróleo indígena". *Revista Etnias & Política*, núm. 2. Bogotá.
- GRUPO DE SEGUIMIENTO AL TRÁMITE DEL ESTATUTO DE DESARROLLO RURAL (2007). "El proyecto de Estatuto de Desarrollo Rural y los pueblos indígenas". Bogotá: Cecoin.
- GUERNIER, EUGÈNE (1948). *Jacques Cartier y el pensamiento colonizador*. Buenos Aires: Argos.
- HERREÑO HERNÁNDEZ, ÁNGEL LIBARDO (2004). "Evolución política y legal del concepto de territorio ancestral indígena en Colombia". En *Derecho a la tierra. Conceptos, experiencias y desafíos. El otro derecho*, núm. 31-32. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA.
- HOUGHTON, JUAN (2005). "Los territorios indígenas colombianos: teorías y prácticas". *Revista Cenda*. Cochabamba.
- (2007). "La participación política en la conformación de los pueblos indígenas". *Etnias & Política*, núm.4, abril de 2007. Cecoin-OIA.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA (INCORA) (2002). Plan Operativo 2002. Bogotá.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER) (2004). Solicitudes indígenas en trámite 2004. Bogotá.
- (2005a). Plan de Acción 2005. Bogotá.
- (2005b). Informe de Gestión 2004. Bogotá.
- (2006). Informe de Ejecución 2005. Bogotá.
- (2006b). Cuadro consolidado de constitución y ampliación de resguardos indígenas - 2006. Bogotá.
- al (Incoder) (2007a). Informe de Gestión 2006. Bogotá.
- (2007b). Constitución de resguardos indígenas por departamentos. Informe electrónico. Bogotá.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI Y CORPOICA (2002). Zonificación de los conflictos por el uso de la tierra en Colombia. Bogotá.
- JARAMILLO, EFRAÍN (2003). "Territorio, identidad étnica y Estado". *Revista Asuntos Indígenas*, núm. 4, Los pueblos indígenas y el conflicto colombiano. Copenhague: IWGIA.
- KALMANOVITZ, SALOMÓN (1978). *Desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá: La Carreta.
- KYMLICKA, WILL (2003). *La política vernácula*. Barcelona: Paidós.
- LÉGER, MARIE (2002). El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas: ¿Amenaza o ventaja?, en Seminario Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas. Ponencias de los participantes y síntesis de las discusiones. Nueva York, 18 de mayo 2002. Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático.
- MANTILLA QUIJANO, ALEJANDRO (2002). "Consideraciones sobre la exigibilidad política del derecho a la tierra, ¿Hacia la superación de la reforma agraria?", *Por el derecho a la tierra*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Ed. Antropos; Bogotá.
- MARTÍNEZ TORRES, JOSÉ y JANET RUIZ (2002). "Economía y política de la reforma agraria en Colombia", en: AAVV, *Por el derecho a la tierra*. Bogotá: Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- MEJÍA GUTIÉRREZ, MARIO (2003). "Tema estratégico, agroforestería y manejo de bosques", *Revista Semillas*, núm. 20.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (2005). *Manejo social del campo: Memorias 2003-2004*.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2006). Presupuesto General de la Nación 2005.
- (2007). Presupuesto General de la Nación 2006.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (2007). Dirección de Planeación y Seguimiento Presupuestal. Leyes de Presupuesto General de la Nación para las vigencias fiscales de 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004.
- MONDRAGÓN, HÉCTOR (2002). “Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria”. Documento CNI, LRAN.
- (2003). “Empresarios, padrinos y verdugos”. *Indymedia*.
- (2006). “Incoder: reforma agraria a la inversa”. *Etnias & Política*, núm. 3.
- Monsalve Suárez, Sofía (2004). “Derecho a la tierra y derechos humanos”. En *Derecho a la tierra. Conceptos, experiencias y desafíos. El otro derecho*, núm. 31-32. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).
- ORGANIZACIÓN INDÍGENA MURUI DEL AMAZONAS (OIMA) (2002). *Kai Iyikino: el manejo del mundo hoy. Plan de vida del pueblo muru*. Bogotá: ONIC, Watu, Almáciga.
- ORGANIZACIÓN INDÍGENA KANKUAMA (OIK) (2006). *Situación territorial del territorio kankuamo*. Informe a la Mesa DESC y Pueblos Indígenas.
- ONIC, AICO, OPIAC y CIT (2007). Carta al Ministro de Agricultura.
- ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA ONIC (2001). Necesidades de tierras indígenas. Bogotá. Mimeo.
- OTS DE CAPDEQUI, JOSÉ MARÍA (1952). *España en América. Las instituciones Coloniales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (1969). *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*. Madrid: Aguilar.
- PATÍÑO ROSELLI, ALFONSO (1981). La prosperidad a debe y la gran crisis de 1925-1935. Bogotá: Banco de la República.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1990). *Fuero Indígena Colombiano*. Bogotá: Presidencia de la República. Compilación Roque Roldán.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS (2006). Análisis a la ejecución de la Reforma Social Agraria. Bogotá.
- ROLDÁN ORTEGA, ROQUE (1993). “Reconocimiento legal de tierras a indígenas en Colombia”. *Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas en la Amazonia*. Bogotá: GAIA-Cerec.
- (2000). *Pueblos indígenas y leyes en Colombia*. Bogotá: OIT, GAIA, Coama.
- SALAZAR, CARLOS AUGUSTO (2005). “El genocidio contra los indígenas Barí”. *Etnias & Política*, núm. 2.
- SÁNCHEZ, HAYRÁN (2006). *Conflictos y biodiversidad en territorios indígenas de la Orinoquia colombiana*. Fundación Sophia, Mujer, Sociedad y Desarrollo Armónico. Informe para Instituto Humbolt.
- SINCHI E INADE (2007). *Zonificación ambiental de cuenca del río Putumayo*. Uriel Gonzalo Murcia García (ed.). Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas-Sinchi, Instituto Nacional de Desarrollo (Inade).
- SUÁREZ MONTOYA, AURELIO (2006). “La más regresiva ley agraria de la historia de Colombia”. *La tarde*, Pereira, octubre.
- SURRALLÉS, ALEXANDRE Y PEDRO GARCÍA HIERRO (2004). *Tierradentro. Territorio indígena y percepción del entorno*. Lima: IWGIA.
- VILLA, WILLIAM y JUAN HOUGHTON (2005). *Violencia política contra los pueblos indígenas de Colombia 1974-2004*. Bogotá: Cecoin-OIA.
- ZAVALA, SILVIO ARTURO (1940). *De encomiendas y propiedad territorial en algunas regiones de la América española*. México: Antigua Librería Robredo de José Porrúa.

CAPÍTULO 7



Estado del arte de los DESC

La salud de los pueblos indígenas

■ OBSERVATORIO INDÍGENA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE DESARROLLO Y DERECHOS ÉTNICOS

Lucy Guamá, pasante de Cecoin*

Introducción

El derecho a la salud para los pueblos indígenas sigue siendo un reto. Este artículo pretendía presentar la situación del derecho a la salud para los pueblos indígenas de Colombia. Debido a la ausencia de información disponible la tarea que nos propusimos no pudo realizarse de la manera que hubiéramos deseado. La salud para los indígenas se define desde una perspectiva integral que entrelaza aspectos físicos con espirituales, y con la situación del territorio, la madre tierra. Se presentan los múltiples instrumentos internacionales que enmarcan el derecho a la salud de las personas como eje transversal, y que reclaman este derecho para los pueblos indígenas desde su propia identidad. A continuación se explica el complejo sistema de seguridad social que ampara a los pueblos en Colombia, para seguidamente analizar las pocas y muy cuestionables cifras que las entidades estatales han suministrado sobre el tema. La ausencia de cifras sobre el estado de la salud de los pueblos indígenas hace difícil poder

evaluar la situación de este importante derecho; lo anterior se suma a que en Colombia la salud no es un derecho sino un servicio con tendencia a ser administrado por entes privados movidos principalmente por las ganancias, ya sean empresas privadas, públicas e indígenas. Finalmente, se presenta la propuesta de indicadores de salud para pueblos indígenas construida en los debates que han existido entre las organizaciones de pueblos indígenas.

La falta de tierra y territorios, los altos índices de analfabetismo, especialmente femenino, y un perfil epidemiológico donde predominan las enfermedades por causas prevenibles, son aspectos que hacen que la salud de la población indígena esté en condiciones alarmantes. Entre las enfermedades que cobran más víctimas están: la malaria, las infecciones respiratorias agudas, la tuberculosis, las enfermedades diarreicas, la desnutrición, el alcoholismo, la drogadicción, las enfermedades crónico-degenerativas, e incluso se habla del suicidio y el SIDA (Rojas, 2003). Algunos autores creen que el sida tendrá los mismos efectos sobre los pueblos indígenas que tuvieron las epidemias que trajeron los conquistadores (Montenegro y Stephens, 2005, pág. 1864).

* Este artículo fue escrito con el apoyo de Elena Rey, investigadora de Cecoin. Se agradecen los aportes realizados por Carlos Rojas, médico de la Universidad de Antioquia y Diver Lopera, responsable de salud de la Organización Indígena de Antioquia (OIA).

Las inequidades en las condiciones de vida, la situación sanitaria y las grandes limitantes de acceso a la atención de salud en las áreas donde viven las poblaciones indígenas son evidentes. La cobertura de la atención de salud es baja en zonas rurales, y alcanza niveles críticos en las zonas de asentamiento de los pueblos indígenas; y donde hay acceso físico, existen barreras financieras, geográficas o culturales para el uso de los servicios. La ubicación predominantemente rural de estos pueblos, y la falta de consideración de los aspectos culturales (conocimiento colectivo, estrategias comunitarias, prácticas ancestrales e insumos de la comunidad) en la organización y prestación de la atención de la salud han dado lugar a una cobertura deficiente de los servicios básicos proporcionados por el Estado (OPS, 1997, citado por Rojas, 2003).

La prevalencia de la perspectiva biomédica o intervención occidental ignora otras aproximaciones de cuidado de la salud como la medicina tradicional indígena, lo que hace que se presenten muchos casos de discriminación y maltrato en los centros de salud por el personal no indígena a los pacientes indígenas, y por tanto, el temor y la desconfianza causados por las actitudes y los comportamientos de los trabajadores sanitarios impiden que los indígenas busquen la atención de salud que necesitan. El acceso a una atención de calidad se ve afectado por la incompreensión de los factores sociales y culturales que se derivan del conocimiento, las actitudes y las prácticas de los pueblos indígenas, pues existe una comunicación deficiente entre éstos y los prestadores del servicio.

Ante esta realidad es preciso, urgente y necesario identificar estrategias que permitan el mejoramiento de la atención en salud a esta población. Esto, tomando en cuenta las diferencias de las culturas en cuanto a lengua y comunicación, valores y creencias, organización social, formas de vida, organización del tiempo y recursos terapéuticos propios de la comunidad. Una alternativa que no deje de lado en los análisis de salud de la población indígena la vida cotidiana de estos pueblos, pues es en su cotidianidad donde se construyen los principales referentes, la cultura, las concepciones, percepciones, valores e insumos que, generados por su cosmovisión, son el mantenimiento y la restauración de su bienestar. Así, las enfermedades tienen una connotación social y cultural estrechamente vinculadas con su sistema de creencias y valores.

La salud para los pueblos indígenas

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud como el bienestar biológico, psicológico y social de un individuo. En la década de los setenta se inicia a nivel mundial un movimiento que propone la revaloración de las prácticas curativas de las culturas médicas que habían permanecido ajenas al desarrollo tecnológico y científico occidental (Lozoya, 1997, p. 111). Este fenómeno viene principalmente influenciado por la estrategia de salud impulsada por la República Popular de China con el uso de su ancestral medicina. La OMS se acercó a estas prácticas (de bajo costo económico) en estos años con la propuesta de que los llamados países del tercer mundo pudieran incorporarlas para remontar las serias dificultades de salud que estos países padecían y padecen. Es así como en 1975, la OMS, conjuntamente con la campaña de "Salud para todos en el año 2000", creó el Programa de Promoción y Desarrollo de las Medicinas Tradicionales para impulsar la participación de estos países en los programas de atención primaria de salud.

En América Latina, el mensaje de la OMS fue filtrado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), institución que se ha encargado de interpretar lo que mejor le conviene a los programas de salud del continente, y como en ese momento en Estados Unidos la propuesta no tuvo resonancia, la OPS le dio poca importancia (Lozoya, 1997, p. 113). El único país latinoamericano en donde la propuesta tuvo acogida fue en México, en donde se impulsaron investigaciones sobre la medicina tradicional, lográndose alguna vinculación académica en los diferentes grupos de trabajo que consiguieron influenciar en cierta manera al resto de países latinoamericanos.

En la actualidad, la OPS da muestras de estar más interesada por el tema y ha realizado varias investigaciones sobre la salud de los pueblos indígenas latinoamericanos y el uso de la medicina tradicional.

Según la cosmovisión indígena, la salud es concebida como bienestar integral. Por ejemplo, varios líderes y comunidades indígenas indicaron que salud es:

La coexistencia armoniosa del ser humano con la naturaleza, consigo mismo y con los otros, el bienestar integral apuntando hacia la felicidad y la tranquilidad del individuo y la sociedad (OPS, 1997).

La esencia del concepto de salud en las culturas indígenas es el equilibrio, la armonía que se preserva actuando de acuerdo con las leyes dejadas por los ancestros. La enfermedad es

rompimiento del equilibrio por quebrantar dicha normatividad. La curación implica el restablecimiento del equilibrio.¹

Para los indígenas, la salud es entendida como el producto de la relación armónica existente entre la naturaleza, los seres humanos y el mundo espiritual. Al romperse alguno de estos tres nexos, el cuerpo se enferma, afectando tanto al individuo como a la familia entera. En este sentido, la enfermedad y la salud son definidas en un sentido social, no solo individual. Para contrarrestarla es necesario restaurar la armonía perdida buscando el favor de los espíritus de la naturaleza y recurriendo a las propiedades medicinales de las plantas" (Ministerio de Salud de Panamá, 2001, p. 3).

En otras palabras, la salud, al incorporar varios paradigmas, se expresa en las relaciones dinámicas entre los componentes inseparables de lo que es individual (físico, mental, emocional y espiritual), y de lo que es colectivo (ecológico, político, económico, cultural, social y, una vez más, espiritual) (OPS, 1997).

En esta lógica, los factores sociales y culturales originan los conocimientos, las actitudes y las prácticas de las personas para evitar o no una enfermedad y, por tanto, determinan su comportamiento en caso de sufrirla. En el caso específico de los niños indígenas, la atención desde el nacimiento, parto, cuidado de la placenta, puerperio, cuidado del cordón umbilical, lactancia y alimentación son aspectos estrechamente vinculados con la cultura, y son factores protectores en el caso de salud.

Los diversos pueblos indígenas manejan sistemas tradicionales diferentes que parten de una concepción integral de la salud y la enfermedad. Por ejemplo, para el pueblo uitoto del Amazonas (Arango y Sánchez, 2004), la salud es una especie de estado de equilibrio entre el cuerpo y la mente, lo que exige una actividad permanente de la persona, especialmente actividad del conocimiento. En la cultura tule, la salud y la enfermedad se relacionan con el conocimiento de la creación del mundo, del bien y del mal, con enfermedades producidas por el irrespeto a la naturaleza ya que en la concepción tule, no se deberían sacar los recursos del subsuelo (cobre, petróleo, oro) porque son los elementos que le dan riqueza, fuerza y fortaleza a la naturaleza. Aunque la planta puede curar ya que todas las plantas en este planeta tierra son de medicina (Berche et al., 2006, p. 173).

Los awá del Putumayo definen la salud como:

la capacidad de conservar la vida, no tener dolor, estar sano, no tener ningún tipo de enfermedad física o mental, poder trabajar o alimentarse; también interrelacionarse con los demás y con la naturaleza de una forma alegre y tener dominio de los actos para mantener armonía con el medioambiente. Es querer lo que soy, aceptarme como indígena y conocerme (Acipap, 2004, p. 141).

Descripción del derecho a la salud para los pueblos indígenas de Colombia

Marco internacional

Dentro de los instrumentos internacionales el derecho a la salud aparece concebido como un derecho humano fundamental, universal e interdependiente de los demás. Entendida como un derecho humano, la salud involucra la responsabilidad del Estado en el aseguramiento de las condiciones normativas y materiales que garanticen su ejercicio y goce efectivo para toda la población del territorio nacional.

Como derecho fundamental, la salud se encuentra estrechamente vinculada a la existencia humana y a la realización de los anhelos universales de libertad, justicia y paz, es decir, su reconocimiento, protección y garantías son necesarias para que el ser humano pueda existir.

Por otro lado, la universalidad del derecho a la salud implica que su reconocimiento es una garantía para todos y cada uno de los miembros de la familia humana, y que su ejercicio debe ser garantizado por los Estados sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, orientación sexual, idioma, opinión política, origen nacional, estado de salud, posición económica, o cualquier otra condición (Defensoría del Pueblo, 2006).

Diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos consagran el derecho a la salud. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc),² en su artículo 11 se consagra "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" sin necesidad de excluir el poder contar con servicios de saneamiento básico y con agua potable, pues son condiciones necesarias para el ejercicio del derecho (Defensoría del Pueblo, 2006).

Dentro del mismo pacto (Pidesc) la salud se define como el derecho a disfrutar del más alto nivel de salud

¹ Salud: equilibrio y armonía en el individuo y sus relaciones con la naturaleza. <http://www.cepis.ops-oms.org/cepis/e/bvsapi.php>

² Pacto ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

física y mental que sea posible, lo cual supone algo más que liberar al individuo de afecciones o molestias (Pidesc, art. 12), exige proveer las condiciones que le permitan desarrollarse sanamente y gozar de un nivel de vida adecuado. Incorpora factores básicos determinantes de la salud, como la alimentación, la nutrición, la vivienda, el acceso a agua potable, condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas, y un medioambiente sano.³

Tal como el Pidesc, existen otros instrumentos internacionales tales como el Protocolo de San Salvador, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se establece específicamente el derecho a la salud, sin discriminación alguna.

Dos instrumentos internacionales relativos a pueblos indígenas recogen específicamente este derecho para estos pueblos: el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, considera el derecho a la salud de los pueblos indígenas como aquel que trasciende la afiliación al régimen de salud, para ubicarse en el terreno de la complementariedad entre la medicina occidental y la medicina tradicional, en tal sentido, en la parte V sobre seguridad social y salud, en sus artículos 24 y 25, se establece:

(...) la seguridad social deberá atenderse de manera progresiva a los pueblos interesados sin discriminación alguna.

(...) para gozar del máximo nivel posible de salud física y mental los gobiernos deberán velar por que se pongan a su disposición los servicios de salud adecuados, o en su defecto, proporcionar a tales pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control. Deberá atenderse especialmente a las condiciones económicas, culturales geográficas y sociales de cada pueblo, así como a sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (PDDPI), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2007 reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, su derecho a la diferencia y

a su igualdad con los demás pueblos, es decir, su derecho a la autodeterminación. El texto de la Declaración reconoce los derechos de los pueblos indígenas en varias áreas, entre ellas la cultura, el lenguaje, la educación, *la salud*, la vivienda, el empleo, los territorios y recursos, el medioambiente y el desarrollo, la propiedad cultural e intelectual, la legislación indígena, y tratados y acuerdos con los gobiernos. Con relación a la salud en el artículo 24 manifiesta:

(...) los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales. También tienen derecho al acceso a todos los servicios sociales y de salud. Así como a disfrutar del más alto nivel de salud física y mental y los estados están obligados a tomar las medidas necesarias para su realización.

Marco nacional

En la década de los setenta el sistema de salud se caracterizaba por la existencia de tres formas de prestación de servicios: el aseguramiento, el sistema público y la prestación privada, lo que se traduce en una desigualdad en el acceso a los servicios de salud expresados principalmente en barreras económicas.

En 1973, el sistema de salud se organizó de manera centralizada de forma que pudiera garantizar servicios asistenciales a toda la población articulando las tres formas de prestación de servicios. La nación ejercía las funciones de dirección, financiación y control mediante el Ministerio de Salud. Este modelo pretendía contar con un sistema funcional constituido por tres subsectores: un subsector denominado oficial, para los pobres, y que estaba a cargo del Estado; otro denominado seguridad social, para los trabajadores formales; y otro privado, para los ricos. Hoy en día continúa la aceptación de las diferencias según la capacidad de pago de las personas.

El funcionamiento del subsector oficial se daba subsidiando la oferta, garantizando a las instituciones públicas y sin ánimo de lucro presupuestos históricos, independientes de la calidad y cantidad de los servicios prestados. El sistema se organizaba de acuerdo con el nivel de complejidad, es decir, el primer nivel de atención correspondía a los centros de salud y el cuarto nivel correspondía a los centros que brindaban servicios especializados. En el subsector privado la prestación de servicios por parte de las instituciones privadas estaba dirigida a las personas con capacidad de pago que cancelaban el seguro o la atención.

³ Comité de Derechos Económicos Sociales y culturales, Observación General No. 14.

Para la década de los ochenta, el sistema de salud no había logrado su articulación, al contrario, se ampliaba cada vez más la brecha entre cada uno de los subsectores. Se presentó una crisis en el sector oficial debido a la centralización excesiva en la toma de decisiones y el recorte presupuestal, el ajuste promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la crisis hospitalaria progresiva y la atención primaria en salud reducida al primer nivel de atención. Para esta misma época se impulsó el enfoque de producción social de la salud en los sistemas locales y en los municipios saludables promovidos por la OPS. Para Colombia este impulso se formalizó con la Ley 10 de 1990, asignando la responsabilidad del primer nivel de atención a los municipios, y el segundo y tercer nivel a los departamentos, con este mecanismo se pretendía reorganizar el Sistema Nacional de Salud con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia en la utilización de los recursos (Corporación para la Salud Popular, 2006).

Para la población indígena, antes de 1993 los servicios de salud eran proporcionados por los hospitales públicos, estos servicios se regulaban por medio del Decreto 1811 de 1990⁴ (aún vigente), en el cual se establece la gratuidad en la prestación del servicio. Mediante este decreto se confiere mayor autonomía y participación de las comunidades indígenas en el ejercicio del derecho a la salud. Participación y autonomía que se ejercen mediante la consulta, el acuerdo y la reflexión en la formulación y ejecución de planes, programas y políticas de salud. Igualmente, hace hincapié en la formación de promotores de salud y grupos de atención en salud a las comunidades indígenas. Este decreto implica que cualquier indígena que esté censado en un cabildo tiene derecho a ser atendido gratuitamente en cualquier centro de salud público.

Sin embargo, el análisis del sistema en general y para toda la población colombiana mostraba bajas coberturas, insuficiencia de recursos frente a las demandas y desigualdad en la distribución de beneficios, problemas de equidad, eficiencia y calidad del servicio, situación que no se mejoró después de la promulgación de la reforma mediante la Ley 100 de 1993.

⁴ Decreto mediante el cual se reglamentó parcialmente la Ley 10 de 1990, en la cual se manifiesta la salud como un servicio público. La prestación de éste, en todos los niveles, es un servicio público a cargo de la nación, gratuito en los aspectos básicos para todos los habitantes del territorio nacional, y administrado en asocio con las entidades territoriales, de sus entes descentralizados y de las personas privadas autorizadas para el efecto en los términos que establece la presente ley.

La Ley 100 incorporó a los pueblos indígenas como pobres y vulnerables, y no como grupos culturalmente diferentes, con otras cosmovisiones, ideologías, formas de pensar y entender la salud-enfermedad. En principio, la participación de los pueblos indígenas en el SGSSS comenzó de manera deficiente y determinó posteriores dificultades frente a la necesidad de un reconocimiento diferencial. Las autoridades indígenas y sus organizaciones han fijado una postura crítica frente al sistema, proponiendo procesos de interculturalidad en salud y exigiendo al Estado condiciones para la construcción de un sistema de salud intercultural que tenga como eje articulador la medicina tradicional, donde se permita la expresión de los diferentes pueblos y organizaciones indígenas. El desgaste de comunicación con el Estado es permanente, y la lógica del mercado arrasa con cualquier tipo de interpretación diferente.

El contexto de la aplicación de la Ley 100 generó una de las más grandes movilizaciones indígenas en el país, con cuatro finalidades, entre ellas la exigibilidad del derecho a la salud. A raíz de esa propuesta empieza el proceso de estudio de una nueva norma que lleva a la expedición de la Ley 691 de 2001.

En la Ley 691 se reglamenta la participación de los pueblos indígenas en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia. A pesar de que responde al mismo modelo establecido en la Ley 100, esta norma se propone para lograr adecuar en alguna medida la salud a la realidad indígena, garantizando su integridad cultural, según los términos establecidos en la Constitución Política, en los tratados internacionales, y las demás leyes relativas a los pueblos indígenas. La Ley 691 aborda, entre otras, las siguientes materias:

- Plan Obligatorio de Salud (POS), Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POSS), Plan de Atención Básica (PAB), Atención Inicial de Urgencias, Atención en Accidentes de Tránsito y Eventos Catastróficos, los cuales se concertarán con las autoridades (art. 6).
- El POSS debe contener un subsidio alimentario para mujeres gestantes y niños menores de cinco años que será entregado por el ICBF, el Programa Revivir de la Red de Solidaridad, los departamentos y los municipios (art. 8).
- El PAB será gratuito, obligatorio y se aplicará con rigurosa observancia de los principios de diversidad étnica y cultural y de concertación.

El PAB puede ser formulado por los indígenas en los planes de vida (art. 10).

- Las autoridades indígenas pueden crear Administradoras Indígenas de Salud (ARSI) con un patrimonio mínimo de 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) por cada 5000 afiliados (art. 14).
- Cada comunidad, por el procedimiento que ella determine, y en acta suscrita por las autoridades, seleccionará la institución administradora de los recursos del sistema subsidiado, a la cual deberá afiliarse o trasladarse en su totalidad los miembros de la respectiva comunidad (art. 17).
- Participación de un indígena en los Consejos Territoriales de Seguridad Social en Salud (art. 23)
- El Ministerio de Salud adecuará los sistemas de información del SGSS incluyendo indicadores de enfermedades y conceptos médicos tradicionales. Información que permita medir el impacto, la eficiencia, la eficacia, la cobertura y los resultados de los servicios de salud correspondientes (art. 27).
- Casas de paso para enfermos y acompañantes en ciudades con hospitales de segundo y tercer nivel (art. 29).

La Ley 691 de 2001 y el Decreto 1811 de 1990 son las dos herramientas que a nivel nacional constituyen el marco específico para la atención en salud de los pueblos indígenas, ubicándose en el plano de la complementariedad entre medicina occidental y medicina tradicional. Muy importante además, los decretos 1811 1990 y 2357 de 1995, el Acuerdo 30 de 1996, la circular 007 de abril 9 de 1997 y Ley 691 de 2001 señalan que no es posible cobrar a la población indígena cuota moderadora o copago. Si los indígenas por alguna razón se afilian al Sisben sí tienen que pagar la cuota moderadora o copago. Para acceder a diferentes programas de ayuda humanitaria impulsados por el gobierno se obliga a los indígenas a pertenecer al Sisben, esto ha llevado a que en algunas ocasiones, debido a la precariedad económica en que se encuentran muchas familias, se han visto obligadas a inscribirse en esta categoría, perdiendo así su condición de pueblo indígena.

A continuación nos referimos de manera más específica a algunos aspectos del SGSSS en relación con los pueblos indígenas de Colombia.

Sistema general de seguridad social en salud (SGSSS)

A nivel teórico, el nuevo sistema de salud que se crea mediante la Ley 100 o el sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) se rige bajo los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia, equidad y participación, y tiene por objetivo garantizar las prestaciones económicas y de salud, regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso de toda la población al servicio en todos los niveles de atención. Esto con el fin de lograr la afiliación obligatoria de todos los habitantes, a través del régimen contributivo y subsidiado, dentro de un sistema de "subsidio a la demanda".⁵

No obstante, al revisar la historia de la formulación del SGSSS se puede encontrar que, en su proceso de formulación, el Estado colombiano violó la normatividad nacional e internacional sobre la consulta y concertación de los pueblos indígenas, ya que no se tomaron en cuenta a pesar del reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural (Corporación para la Salud Popular, 2006). Igual fue el caso de otros sectores sociales y otros grupos étnicos.

La puesta en vigencia del SGSSS trajo como resultado inmediato para los pueblos indígenas la asignación dispersa y fraccionada de subsidios del régimen subsidiado a las comunidades. Es así que entre los años 1993 y 1997 muchos de los indígenas nunca supieron que estaban dentro del régimen subsidiado, y en caso de saberlo no tenían la información suficiente ni clara sobre sus derechos y deberes. Las contrataciones se hacían con cualquier institución prestadora de salud (IPS), sin tener en cuenta que se garantizaba el acceso y la oportunidad de atención de salud, y menos se iba a tener en cuenta la adecuación sociocultural (Corporación para la Salud Popular, 2006).

Aunque la cobertura del aseguramiento crecía, los problemas de acceso aumentaban: negación de las IPS para los procesos de atención en salud, división de las comunidades entre los que tenían carné y los que no, falta de información clara y transparente del sis-

⁵ Subsidio a la demanda: es el pago de un subsidio sanitario por cada uno de los usuarios del sistema de salud que carece de fondos para cotizar a la seguridad social en salud, subsidio que no se le paga a las personas sino que es una prima o unidad de pago por capitación (UPC) de aseguramiento por las contingencias de la salud; se paga directamente al SGSSS en calidad de cotización. En Colombia, el Estado subsidia total o parcialmente esta prima de seguro.

tema, desconocimiento de las autoridades indígenas y la diversidad étnica, medicación occidental y negación de la medicina tradicional, fueron algunas de las dificultades que se hicieron presentes. La reflexión y los debates a nivel nacional y regional de las diferentes organizaciones indígenas, como la ONIC, la OPIAC, AICO, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el Consejo Regional del Tolima (CRIT), las Asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas (AATIS) del Amazonas, insistieron en la inconveniencia de SGSSS, pero no se logra cambiar de curso (Corporación para la Salud Popular, 2006).

Ante esta situación, los pueblos indígenas han quedado inmersos en medio de un sistema competitivo, donde las EPS entran en competencia por la obtención del mayor número de afiliados, dejando de lado el ejercicio del derecho a la salud. Algunas organizaciones indígenas buscaron la manera de acceder a los servicios de salud mediante el ejercicio administrativo propio y manejo de recursos de la salud, para orientarlos al fortalecimiento de la medicina tradicional y avanzar en la autonomía de la salud. Este ejercicio administrativo permitió disminuir la dispersión de afiliados en diferentes EPS, y se logra la creación de algunas empresas de salud indígenas, las cuales, si bien han sido una opción más cercana frente a la totalidad de empresas que administran el régimen subsidiado, no han escapado a los problemas estructurales que tienen todos los agentes del sistema de salud que hacen parte del modelo de la Ley 100 de 1993.

Por exigencia de las organizaciones indígenas y las propias empresas de salud indígenas, se han expedido normas que, aunque no resuelven totalmente la situación de salud de esta población, buscan resaltar la especificidad de dicha situación. Tal ha sido el caso del Decreto 330 de 2001 y la Ley 691 de 2001, pero que al entrar a formar parte de la lógica de funcionamiento del sistema, esta normatividad se desconoce y se anula, incluso por normas de inferior jerarquía como circulares, resoluciones y acuerdos.

Organización del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS)

Para que las personas puedan ingresar al sistema de seguridad social en salud se crean dos regímenes: el contributivo y el subsidiado. Sin embargo, las personas que no hayan ingresado al régimen subsidiado tienen derecho, en forma temporal, a ser atendidas

por las instituciones públicas y privadas que tengan contrato con el Estado, en calidad de vinculadas. Los indígenas vinculados se rigen bajo el Decreto 1811.

- *Régimen contributivo*: afiliados al sistema con capacidad de pago. Es decir, indígenas que tengan un contrato laboral los cuales representan una minoría.
- *Régimen subsidiado*: afiliados al sistema que carecen de capacidad de pago, esto es la población más pobre y vulnerable del país rural y urbano, grupos étnicos, con mayor importancia las madres en embarazo, parto, posparto y en periodo de lactancia, las madres comunitarias, madres cabeza de familia, los niños menores de un año, entre otros.
- *Régimen excepcional*: donde se ubicarían los maestros, las fuerzas militares y los empleados de Ecopetrol.

Para la prestación de los servicios en cada uno de los regímenes se crearon bajo la Ley 100 las empresas promotoras de salud (EPS) para el régimen contributivo, y de entidades administradoras del régimen subsidiado (ARS) para el régimen subsidiado, que con la Ley 1122 del 9 de enero del 2007 pasan a denominarse empresas promotoras de salud subsidiada (EPSS). Estas entidades pueden ser de carácter público, privado o mixto; tienen a su cargo la administración de su respectivo régimen y la prestación de los servicios de asistencia sanitaria a sus afiliados y beneficiarios, mediante instituciones de asistencia sanitaria propias, o mediante la contratación de los servicios de salud con instituciones prestadoras de salud (IPS).

Las EPSS deben organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan obligatorio de salud a los afiliados al régimen contributivo, son las encargadas de establecer procedimientos para controlar la atención integral, eficiente, oportuna y de calidad en los servicios prestados por las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Las empresas promotoras de salud subsidiada (EPSS)⁶ son las encargadas de administrar el aseguramiento de la población que carece de capacidad de pago. Dentro del régimen subsidiado se encuentra afi-

⁶ Antes llamadas por la Ley 100 aseguradoras del régimen subsidiado (ARS). Con la Ley 1122 del 9 de enero de 2007 pasan a denominarse EPSS

liada la población indígena, que también puede organizarse y crear sus propias empresas indígenas de salud.⁷

Las EPSS indígenas –anteriormente, administradoras del régimen subsidiado indígenas (ARSI)–, son las encargadas de garantizar y organizar la prestación de los servicios incluidos en el plan obligatorio de salud (POS), garantizarán a sus afiliados la *agilidad y oportunidad* en el acceso efectivo a los servicios, independientemente de su complejidad; deben responder por el aseguramiento de la población afiliada y la administración del riesgo en salud, y ofrecer a sus afiliados la libre elección de las instituciones prestadoras de salud (IPS).⁸ Se entiende que en la actualidad también pueden ofrecer servicios a afiliados del régimen contributivo.⁹

Para establecer quiénes son los beneficiarios del sistema de salud, y en qué proporción pertenecen a cada uno de los regímenes, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud implanta un sistema de clasificación mediante el sistema de identificación y selección de beneficiarios (Sisben). Este sistema permite la identificación de los beneficiarios y la clasificación según su estrato (de 1 a 6), dependiendo de sus ingresos, nivel educativo, tamaño de la familia, y la situación sanitaria de la vivienda. Para el régimen subsidiado la afiliación de sus beneficiarios se debe hacer de manera progresiva en la medida que lo permitan las condiciones del mismo sistema.

Contenido de las prestaciones del servicio de salud del SGSSS

La seguridad social en salud comprende un plan de beneficios a los cuales se accede como afiliado al régimen contributivo (POS), afiliado al régimen subsidiado (POSS), o como vinculado al sistema. Se establecen seis grupos o planes de prestaciones sanitarias:¹⁰

Plan obligatorio de salud (POS): conjunto de servicios de atención en salud y reconocimientos económicos a que tienen derecho, en caso de contingencia de salud. El POS garantiza un paquete integral de ser-

vicios de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y medicamentos para responder a los problemas de salud. Pese a las limitaciones de tipo legal y económico, se incluye una selección de procedimientos, actividades, intervenciones y medicamentos que conjugan los elementos de mayor eficacia y menor costo para el conjunto de la población.

Plan obligatorio de salud del régimen subsidiado (POS-S): conjunto de servicios y prestaciones a que tienen derecho los afiliados al régimen subsidiado. Garantiza a los beneficiarios un paquete de servicios de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y medicamentos, a diferencia del anterior, este plan subsidiado presenta más limitaciones y sus prestaciones cubren menos contingencias de la salud.¹¹

Plan de atención básica en salud (PAB): de carácter gratuito, plan prestado directamente por el Estado, contiene acciones en salud pública tales como (Ministerio de la Protección Social, 2006):

- Promoción de la salud: información, educación y comunicación sobre los derechos y deberes de la población dentro del SGSSS; difusión sobre el conocimiento de los factores protectores y de riesgo para la salud; fomento de la participación social, generando intervención de la comunidad en acciones de la salud.
- Prevención primaria: acciones que el Estado desarrolla a través de los organismos de salud para evitar el daño de la misma, o que las enfermedades aparezcan; acciones tales como las campañas de vacunación.
- Vigilancia y control de factores de riesgo: acciones para identificar, vigilar y controlar el consumo y la propagación de sustancias que perjudican la salud y el ambiente, la aparición de riesgos biológicos.

Son beneficiarios todos los habitantes del territorio nacional. Este plan debe ser parte integral de los planes local y departamental de salud, y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Las acciones deben estar articuladas hacia la formulación y el desarrollo de políticas públicas saludables y la creación de ambientes favorables a la salud, tanto física como

⁷ Decreto 2716 de 2004.

⁸ Las IPS son todos los hospitales, consultorios, laboratorios, centros de atención básica y demás centros de servicios de salud, y todos los profesionales que, agrupados o individualmente, prestan sus servicios contratados por las EPS o ARS.

⁹ De acuerdo con la Ley 11 de 2007.

¹⁰ Ley 100 de 1994, Decreto 1938 de 1994.

¹¹ El decreto 1938 de 1994 planteó que durante el periodo de 1994-2001 los contenidos prestacionales deben unificarse y el POSS debería ampliarse hasta igualarse con el POS, objetivo que aún no se ha cumplido.

socialmente. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 691 de 2001, los pueblos indígenas pueden formular el PAB en sus planes de vida con la asistencia de las entidades territoriales de su región, para que este plan sea incorporado en los planes sectoriales de salud. Sin embargo, en la práctica ha sido muy difícil que las autoridades territoriales no indígenas asuman la obligación legal de concertar los PAB con los indígenas, mucho menos incluirlos en sus planes sectoriales de salud de las entidades territoriales. Estos PAB fueron derogados por la Ley 1122 de 2007 que anuncia la formulación de un Plan Nacional de Salud Pública. Este plan se plasma en el Decreto 3039 de agosto de 2007, que se basa en ocho principios que son: la universalidad, equidad, calidad, eficiencia, responsabilidad, respeto por la diversidad étnica y cultural, participación social e intersectorialidad. El principio que más afecta a los pueblos indígenas es el del respeto a la diversidad étnica y cultural que es la garantía del respeto, del entendimiento de la cosmovisión, los usos, las costumbres, el territorio ancestral, los sitios sagrados y las creencias de los grupos étnicos frente a la promoción, prevención, protección y recuperación de la salud, bajo el ejercicio de la consulta y concertación con las comunidades, garantizando su participación en la formulación, el seguimiento y la evaluación de los planes de salud en concordancia con las disposiciones de la autoridad de salud y la Ley 691 del 2001.

Los recursos económicos¹² y la financiación de la salud en el sistema para el régimen subsidiado son provenientes de:

- Una prima o unidad de pago por capitación (UPC)¹³ subsidiada.
- Un punto de la cotización que hacen los afiliados al régimen contributivo.
- El Estado dará un monto al régimen subsidiado teniendo en cuenta como referente la cantidad que se recaude por el punto de cotización

¹² Recursos financiados a través de la cuenta Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). Cuenta a cargo del Ministerio de Salud, que tiene por objeto la compensación entre personas de distintos ingresos y riesgos a la solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Fosyga está a la vez organizado en cuatro subcuentas: subcuenta de compensación interna del régimen contributivo, subcuenta de solidaridad del régimen de subsidios en salud, subcuenta de la promoción en salud, y subcuenta de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito.

¹³ Valor fijado por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS).

- Lo recibido por impuestos a armas y a explosivos.
- Cinco a diez puntos de recaudos de las cajas de compensación familiar.
- Aportes de las remesas de explotación de petróleo en Cusiana y Cupiagua.
- Otros aportes de origen fiscal (licores, juegos de azar, etc.).

Para finalizar la situación jurídica de los pueblos indígenas cabe mencionar que organizaciones indígenas e IPS indígenas se encuentran actualmente negociando un proyecto de decreto por el cual se reglamentan las instituciones prestadoras de servicio de salud conformadas por las autoridades indígenas con fecha de marzo de 2007 (Proyecto de Decreto 2007). En el proyecto se dice que es necesario armonizar que las IPSI, para efectos de contratación, sean equiparables a las ESE, y se establecen los requisitos, la naturaleza jurídica, el objeto, el patrimonio, los bienes y demás requisitos para las IPSI, al igual que la prestación de los servicios que debe ser culturalmente adecuada. La negociación de este decreto debería finalizar en el año 2007. El 11 de octubre de 2007, la Superintendencia de Salud ordenó la revocatoria de la licencia de funcionamiento de 15 empresas del régimen subsidiado (EPS-S), entre ellas se encuentra la IPS-I, Pijaos Salud. Según la Superintendencia (Vargas, 2007, p. 2b), la decisión se produjo luego de analizar los estados financieros de patrimonio mínimo, el margen de solvencia de calidad en la atención, y el cumplimiento de planes de mejoramiento que habían sido suscritos por estas entidades; las entidades tendrán derecho a imponer recursos. La Superintendencia también informó que otras 28 EPS-S tienen “matrícula condicional”, lo que significa que tendrán un plazo de seis meses para cumplir con un plan de mejoramiento so pena de correr la misma suerte que las anteriores. En este grupo se encuentran tres IPS-SI que son Anas Wayuu (Maicao), Dusakawi (Valledupar) y AIC (Popayán). Por último, la Superintendencia presentó también información sobre otras siete EPS-S del régimen subsidiado que tendrán que aumentar su patrimonio en los próximos seis meses para continuar con su licencia de funcionamiento, entre ellas encontramos a dos indígenas, Manexca (Córdoba) y Mallamas (Ipiales). Esta situación significa que todas las EPS-S indígenas se encuentran, por diferentes razones, seriamente cuestio-

nadas por la Superintendencia de Salud, lo que podría conllevar que en los próximos meses ninguna de estas EPS esté funcionando.

Información disponible

Para la creación de puntos de comparación y evaluación del servicio de salud se hace necesario realizar un análisis de la información disponible, para ello surge la necesidad de recoger información en las diferentes entidades que tienen relación con la salud.

Desde el Ministerio de Protección Social se facilitó a Cecoin el acceso a la base de datos de afiliados al régimen subsidiado de la población indígena, hasta el 12 de diciembre de 2006; igualmente se nos hizo entrega de algunas normas como leyes, acuerdos y decretos relacionados con la atención en salud para los pueblos indígenas.

Con respecto a la información sobre la calidad del servicio que se les presta a las comunidades indígenas se presenta derecho de petición a la Superintendencia de Salud solicitando información a la Dirección de Calidad de Atención en Salud, e informes que presentan las entidades prestadoras de salud a la población Indígena. La respuesta a estas peticiones fue solamente un listado de las EPS-S indígenas habilitadas por La Superintendencia de Salud.

En el transcurso de la recolección de información se hizo evidente que no existe un sistema de información discriminado por comunidades indígenas, a excepción de cobertura para el régimen subsidiado. Es casi nula la recopilación y el análisis de estadísticas o de servicios por etnia o género, por lo que es difícil obtener información que permita evaluar adecuadamente la situación de salud, las condiciones de vida y la cobertura de los servicios de salud de los indígenas. Se revela una escasez de información sistemática y fiable sobre la salud y la situación demográfica de los pueblos indígenas, por lo que es difícil obtener una visión de conjunto nacional y coherente, puesto que la poca información existente se limita a niveles de acceso y cobertura.

En este sentido se reconoce la importancia que tienen los datos y las investigaciones cuantitativas; sin embargo, son las investigaciones cualitativas las que nos permitirán conocer el contexto de esos números y nos permitirán comprender los procesos del vínculo salud-enfermedad desde la cosmovisión indígena. En

la actualidad es imposible la recolección de esa información en las diferentes entidades públicas.

¿Qué cifras tiene el Estado?

El propósito del siguiente apartado es evidenciar la necesidad de sistematizar y analizar la información disponible para la creación de puntos de comparación, y para el desarrollo conceptual y metodológico, incorporando la pertenencia étnica, en particular en relación con los pueblos indígenas, como una variable en los sistemas de información, seguimiento y evaluación.

En la actualidad, el sistema asume que el cumplimiento del derecho a la salud se resuelve bajo el mecanismo de la cobertura y con la simple tenencia de un carné, con el cual no se satisface ni garantiza el acceso a los servicios, sin contar con los que aún no se encuentran dentro del sistema. Es decir, se pone en cuestión el derecho a la universalidad.

Aun así, al observar los datos o niveles de cobertura para el ejercicio del derecho a la salud se encuentran inconsistencias que dejan mucho qué decir. La estrategia de mostrar el aumento de afiliados y el aseguramiento de la población no da a conocer la veracidad de la situación, mucho menos muestra el verdadero estado en cuanto acceso, calidad y accesibilidad al derecho.

Según las cifras de cobertura facilitadas por Ministerio de la Protección Social, la situación del régimen subsidiado en cuanto a cobertura y aseguramiento para la población indígena se encontraba así a 12 de diciembre de 2006:

De los 1.378.884 indígenas que viven en Colombia según el censo 2005, 931.647 se encuentran afiliados al régimen subsidiado en salud, es decir, que el 67,5% de la población se encuentra dentro del sistema de seguridad social en salud, quedando por fuera el 32,4% de la población indígena,¹⁴ cifras con las que el Estado argumenta la progresividad y ampliación de la cobertura. Se presume que la mayoría de esta población afiliada se encuentra dentro de las administradoras del régimen subsidiado de los pueblos indígenas, a saber:¹⁵ Pijaosalud, Tolima; Mallamas, Nariño; AIC, Cauca; Anaswayu, La Guajira; Manexka, Córdoba; Dusakawi, Cesar.

¹⁴ La meta de aseguramiento del 100% de la población a nivel nacional estaba hacia el año 2001.

¹⁵ IPSI habilitadas por la Superintendencia Nacional de Salud a febrero de 2006.

CONSOLIDADO HABILITACIÓN EPS INDÍGENAS CAPACIDAD DE AFILIACIÓN

TABLA 1

Entidad	Departamento	Capacidad de afiliación
	Amazonas	26.200
	Bogotá D.C.	15.000
	Caldas	97.260
	Caquetá	20.000
	Cauca	57.200
	Chocó	40.000
	Cundinamarca	10.000
	Guainía	33.700
	TOTAL	299.360
Mallamas EPS Indígena		
	Huila	15.000
	Meta	27.550
	Nariño	150.000
	Putumayo	45.000
	Quindío	10.000
	Risaralda	20.000
	San Andrés y Providencia	15.000
	Valle del Cauca	20.000
	Vaupés	37.620
	Vichada	33.000
	Antioquia	16.000
	Cauca	302.000
	Chocó	66.000
	TOTAL	757.170
Asociación Indígena del Cauca AIC-EPS-I		
	La Guajira	97.000
	Huila	43.000
	Putumayo	25.000
	Valle del Cauca	8.000
	Atlántico	40.000
	TOTAL	213.000
Asociación de Cabildos del Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento. Córdoba y Sucre Manexka		
	Córdoba	127.000
	Sucre	48.000
	Arauca	41.000
	Boyacá	23.000
	Casanare	9.500
	TOTAL	248.500
Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar y La Guajira "Dusakawi-ARSI"		
	Cesar	67.000
	La Guajira	226.000
	Magdalena	60.700
	Norte de Santander	23.000
	Santander	32.000
	TOTAL	657.200
Empresa Promotora de Salud Indígena Anas Wayuu-EPSI		
	La Guajira	131.706
	Caldas	31.575
	Cundinamarca	1.859
	TOTAL	165.140
Pijaos Salud-EPSI		
	Guaviare	12.000
	Huila	956
	Risaralda	14.475
	Tolima	52.520
	TOTAL	79.951
Total capacidad de afiliación todas EPS-S Indígenas		2.420.321

En la tabla 1 se presenta el consolidado de las EPS-S indígenas con relación a su capacidad de afiliación a octubre de 2006.

El resultado de este consolidado es que, a esa fecha, las EPS-S Indígenas tenían una capacidad de afiliación de 2.420.321 personas. Teniendo en cuenta que según cifras del Censo de 2005, la población indígena era de 1.378.884 –aunque la población indígena pueda haber aumentado en estos dos últimos años–, está claro que las EPS-S indígenas no sólo pueden afiliar población no indígena sino que parece que están buscando activamente a esta población para afiliarla, y en algunos lugares del país estarían compitiendo entre ellas para captar a sus afiliados.

Volviendo a las cifras de cobertura y aseguramiento, las referencias se ponen en duda al revisar la base de datos del número de afiliados al régimen subsidiado (población indígena a nivel nacional)¹⁶ en comparación con el ultimo Censo de 2005. Se encontró que en muchos de los municipios con mayor población indígena aún existe un alto porcentaje que no se encuentra afiliado. Caso contrario sucede en municipios con menor población indígena, donde se reporta un número mayor de afiliados. Estos datos se pueden constatar en las siguientes tablas.

La casilla titulada "Afiliados no indígenas" corresponde a la relación entre la población indígena total existente en un determinado municipio, frente al total de afiliados. Es decir, si comparamos estos valores el número de afiliados es mayor frente a la población real; por ejemplo, en el municipio de Maicao (La Guajira) la población total indígena es de 40.726, frente a 57.028 afiliados, se halla una diferencia de 16.302 personas por encima de la población indígena reportada por el DANE, lo cual demuestra la inexactitud de los datos censales, frente a los datos reales de población indígena. Igual sucede con los municipios restantes que se presentan en la tabla 2. Con inconsistencias como esas las estadísticas frente a los indígenas afiliados al

¹⁶ Base de datos proporcionada por el Ministerio de la Protección Social.

MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA TOTAL FRENTE AL NÚMERO DE AFILIADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD

TABLA 7

Departamento	Municipio	Población total	Total indígena ^A	Población Indígena (%) ^B	Afiliados indígenas según RSS ^C	Afiliados no indígena ^D
Amazonas	Leticia	32.450	7826	24,1	8590	764
Caldas	Riosucio	35.843	26.673	74,4	35569	8896
Cauca	Silvia	30.377	24.102	79,3	24.659	557
Cesar	Pueblo Bello	16.942	9824	58,0	15.832	6008
La Guajira	Dibulla	21.098	4442	21,1	9.901	5459
	Maicao	103.124	40.726	39,5	57.028	16.302
	Puerto Leguizamo	9938	2062	20,7	5607	3545
Meta	Puerto Gaitán	15.475	4917	31,8	13.139	8222
Nariño	Cumbal	22.418	19.689	87,8	25.446	5757
Putumayo	Santiago	5830	2684	46,0	5731	3047
	Puerto Guzmán	5114	804	15,7	3262	2458
	Villagarzón	15.085	2163	14,3	3638	1475
Vaupés	Caruru	641	378	59,0	2903	2525
	Mitú	16.980	9309	54,8	17.163	7854
Total			155.559		228.468	72.869

A Datos proporcionados por el DANE, Censo de 2005. B Porcentaje calculado de la población total nacional sobre el total de indígenas por municipios. C Reporte de afiliados al régimen subsidiado en salud suministrado por el Ministerio de la Protección Social, con corte al 12 de diciembre de 2006. D Número de afiliados reportados, más de lo correspondiente a la población indígena total. Su resultado se calculó tomando toda la población indígena menos el total de afiliados.

250

INDÍGENAS SIN DERECHOS

régimen subsidiado podrían variar en un porcentaje significativo.

Por otro lado, se ponen en cuestión los municipios en los que con mayor población indígena aún existe un gran número de personas no afiliadas al régimen subsidiado.

Para el caso de los municipios con población indígena no afiliada, según las cifras reportadas por el Ministerio de la Protección Social, se encontró que municipios como Mallama y Santa Cruz (Nariño), Tubará y Usiacurí (Atlántico), Pueblo Nuevo (Córdoba) y Bagadó (Choco) tienen cero afiliados indígenas, y en la mayoría de ellos los porcentajes de esta población sobrepasan el 50%. En los municipios restantes del cuadro se presentan casos donde la población afiliada es menos del 50% del total de la población indígena, tal es el caso del municipio de Chimá (Córdoba), que tiene un porcentaje de 73% de población indígena y solo se encuentra afiliada el 28%. En Caldon (Cauca), un 41% de la población indígena hace falta por afiliarse.

Lo anterior muestra la serie de dificultades en materia de cobertura y aseguramiento a un régimen subsidia-

do. Al observar otros aspectos del ejercicio del derecho a la salud, en datos reportados por el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)¹⁷ 2006, se encontró:

1. En municipios como Córdoba (Nariño), de los 427 niños menores de un año, sólo 188 han recibido la vacuna de la DPT (difteria-polio-tuberculosis), es decir, el 44,03%; 130 se vacunaron contra BCG, equivalente al 30,44%. De los 413 niños de un año se vacunaron 221 contra la triple viral, 53,51% de la población. Es más que evidente que los porcentajes de vacunación son bastante bajos, lo que se traduce en una gran mayoría de población afectada, pues Córdoba es un municipio donde el 96,6% de la población corresponde a indígenas. En el mismo sentido ocurre con Puerto Colombia

¹⁷ El PAI es una acción conjunta de las naciones del mundo que requiere de alto nivel técnico y respaldo político, tiene por objetivo lograr coberturas universales de vacunación con el fin de disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad causadas por enfermedades inmunoprevenibles a la población menor de cinco años. Debe garantizar la vacunación gratuita y obligatoria de toda la población colombiana para el lograr controlar problemas de salud pública que se puedan intervenir a través de la prevención.

MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA PARCIALMENTE AFILIADA

Departamento	Municipio	Población total	Total indígena ^A	Población Indígena (%) ^B	Afiliados indígenas según RSS ^C	Afiliados no indígena ^D
Antioquia	Murindó	3499	1379	39,4	0	1379
Atlántico	Tubará	10.602	6504	61,3	0	6504
	Usiacurí	8561	2938	34,3	0	2938
Cauca	Alto Baudó	28.502	9130	32,0	5273	3857
	Bagadó	8174	2824	34,5	0	2824
	Caldoso	31.045	21.636	69,7	8917	12.719
	La Vega	33133	8107	24,5	3539	4568
	Morales	24.381	10.445	42,8	5919	4526
	Totoró	18.060	13.811	76,5	6703	7108
Córdoba	Chimá	13.668	9973	73,0	2808	7165
	Chinú	43.331	17.554	40,5	67	17.487
	Momil	14.160	8061	56,9	1533	6528
	Pueblo Nuevo	31.754	11921	37,5	0	11.921
	San Andrés	63.453	60.087	94,7	35.696	24.391
La Guajira	Manaure	103.578	78.304	75,6	55.042	23.262
	Urbilla	116.674	106.368	91,2	67.367	39.001
Nariño	Mallama	8317	7156	86,0	0	7156
	Santa Cruz	16.869	9987	59,2	0	9987
	Túquerres	41.205	12.554	30,5	6.359	6195
Sucre	Palmito	11.432	9577	83,8	4.752	4825

A Datos proporcionados por el DANE. Censo de 2005. B Porcentaje calculado de la población total nacional sobre el total de indígenas por municipios. C Reporte de afiliados al régimen subsidiado en salud suministrado por el Ministerio de la Protección Social, con corte al 12 de diciembre de 2006. D Número de indígenas no afiliados al régimen subsidiado. Su resultado se calculó tomando toda la población indígena menos el número de afiliados.

(Guainía), donde la población indígena total corresponde a un 96,5%, con un total de 78 niños menores de un año de los cuales son vacunados 25 contra la DPT y 51 contra la BCG, lo que puede significar que un alto porcentaje de niños no vacunados pueden contraer fácilmente enfermedades inmunoprevenibles. En igual forma sucede con el municipio de Cumaribo (Vichada), donde de 1746 niños menores a un año solo 706 están cumpliendo con su ciclo de vacunación.

- En la base de datos facilitada por la ARS indígena, Asociación Indígena del Cauca (AIC), se reportan 32 casos de EDA y 116 casos de IRA en el municipio de Jambaló, eventos que según el sistema de vigilancia en salud pública (Sivigila)¹⁸ son de obli-

gatoria notificación por parte de las entidades de salud locales o departamentales, y que en la base de datos para el 2006 no son reportados; a esto se suman los tres eventos notificados por Sivigila, de niños menores de un año, de los cuales dos son por muerte perinatal, y un caso de muerte por intoxicación por plaguicidas (menor de 5 años).

- En el municipio de Coyaima, Tolima en la IPS The Wala se informa que a diciembre de 2006, entre las diez primeras causas de morbilidad están la rinofaringitis aguda presentándose 1313 casos para todos los grupos etarios; para los menores de un año 180, entre 1-4 años 310 casos, entre 5-14 años 350, 15-44 años 258, de 45-59 años 105, y de 60 años y más 110 casos. La hipertensión esencial es la segunda causa de morbilidad, presentándose 390 casos, seguida de la infección de vías urinarias

¹⁸ El Sivigila se define y se estructura como el conjunto de usuarios, normas, procedimientos y recursos organizados con el objeto de recopilar, analizar, interpretar y divulgar oportunamente información sobre eventos en salud individual y colectiva,

como insumo programático en la orientación de la toma de decisiones en salud.

con 401 casos. Parasitosis intestinal, 294 casos, le siguen la infección viral y la colitis amebiana. Con este reporte se hace visible el alto riesgo de muertes perinatales para el caso la rinofaringitis aguda, enfermedad que se encuentra clasificada dentro de la infecciones respiratorias agudas (IRA), y que debe ser de obligatoria notificación. Otro de los municipios con un gran reporte de casos de IRA es Natagaima junto con Planadas, Tolima, cuyo reporte es de 180 y 104 casos. Igualmente, se presenta un gran número de casos de parasitosis; Natagaima con 529, Planadas con 476.¹⁹ Esta situación se debe a la deficiencia en la prestación de servicios públicos, especialmente de agua apta para el consumo humano, que es una de las causas principales y un factor de riesgo asociado a la aparición de estas enfermedades.

Las enfermedades que afectan a las poblaciones indígenas que se reportan anteriormente son en su gran mayoría causadas por la deficiencia en la prestación de los servicios de salud (públicos, de saneamiento básico y agua potable) además de la forma como se instala y funciona el SGSSS en Colombia, el cual presenta gran cantidad de barreras de acceso al servicio, tales como:

- La definición de su afiliación al SGSSS, es decir, las personas no son atendidas si antes no se ha definido su afiliación, y de estarlo su atención depende del tipo de contratación del asegurador (EPS, EPSS), y de donde haya contratado, que por lo general, es lejos del sitio de vivienda. Cuando por fin se llega al médico, se enfrenta a la incertidumbre de si el diagnóstico, tratamiento, o medicamento hace parte o no de los planes obligatorios de salud (POS).
- Existen dificultades como la falta de camas o unidades de cuidados intensivos, la ubicación del paciente demora horas, y es la familia quién debe buscar dónde ubicarlo, cuando es la IPS la que tiene estas responsabilidades; esto genera mayores costos en los servicios de salud. A esto se suma el sinnúmero de excusas para evadir las responsabilidades por parte de las EPSS, EPS o IPS con el argumento de que son servicios no cubiertos por el POS.
- El mal funcionamiento también se encuentra en lo que se llama redes de servicio y sistemas de referencia y contrarreferencia. Los servicios se prestan según el grado de complejidad o por niveles que deberían operar en red, pero la realidad es que dichas redes no cuentan con los servicios de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, equipos, profesionales y especialistas, dejando que la salud de los pacientes se agrave más por no ser atendidos a tiempo. Hechos que se viven con mayor frecuencia en los sectores rurales, donde las redes de servicio, por distancia, tiempo, tramitología y poca capacidad resolutoria, impiden la pronta atención de los pacientes ocasionando incluso hasta la muerte.
- El sistema de referencia y contrarreferencia no funciona, los hospitales refieren pacientes entre sí, pero no vuelven a saber de ellos, no existe un sistema de información adecuado para el registro, control y seguimiento de los pacientes referidos o contrarreferidos. Además del problema de logística, el factor dinero es el que importa al hospital, a la IPS le interesa el pago por el paciente que llega, sin importar el nivel de complejidad donde se originó su referencia.
- Otro aspecto que condiciona el acceso y la atención de servicios de salud es el desconocimiento de las personas sobre la cobertura según el tipo de afiliación que se tiene, situación utilizada por las EPSS, EPS o IPS para no prestar el servicio y “ahorrar” el costo de la atención del mismo. La desinformación promovida desde las administradoras y prestadoras de servicios, que no difunden los mínimos derechos de las personas dentro del sistema de salud, a pesar de que se hable de manuales de usuario o folletos que no son entregados a las personas que acuden a los servicios, es decir, lo que menos importa informar, documentar y guiar a la persona para el acceso real a los servicios.²⁰
- Los servicios que se prestan por medio del sistema no son realmente beneficios, son servicios vendidos al usuario, su capacidad de compra está mediada por su capacidad de pago, clasificada mediante la encuesta del Sisben. Lo

¹⁹ Datos proporcionados en el informe presentado por la IPSI Pijaosalud, 2006.

²⁰ La prestación de los servicios de salud: “No tenemos cifras pero sí angustias, lágrimas y dolor” (Corporación para la Salud Popular, 2006).

que se traduce en “pagarás para ser atendido” como se señala en la Ley 100: facilitar el pago y cuando le corresponda, las cotizaciones y pagos obligatorios a que haya lugar (art. 100, num. 3) (Corporación para la Salud Popular, 2006).

- A partir de la Ley 100 de 1993, y bajo el funcionamiento de empresas, la ley condicionó su existencia a la entrada de recursos por ventas de servicios, dejando de lado el aspecto fundamental de su función social: atender a toda la población, sin ningún tipo de discriminación. La lógica que opera sigue siendo la del mercado, los servicios que se venden son los que quedan.
- Se conoce que el principal obstáculo para el acceso al servicio son las barreras geográficas, que para los pueblos indígenas no se toman en consideración, pues la ubicación de los establecimientos de la prestación de servicios (IPS), contratadas por las EPSS o EPS, no disponen de una red de prestación cercana a los destinatarios, lo que implica mayores gastos de desplazamiento, y en muchos casos la imposibilidad de acceso. No obstante, el sistema de salud se hace inoperante para las comunidades indígenas, pues las regiones se caracterizan por la alta dispersión poblacional, existen dificultades de comunicación y transporte entre los diferentes asentamientos. No se desarrollan programas adecuados de prevención y diagnóstico temprana, el sistema de salud se encuentra restringido para la atención de enfermos con altos niveles de gravedad. Tal es el caso del Amazonas, donde una persona que vive a largas jornadas por trocha o río del centro de salud, y que presente alteraciones en su salud que requieran atención, diagnóstico y tratamiento en el mismo, o que deba ser remitida a centros de atención de segundo o tercer nivel para atención más adecuada, se enfrenta a la dificultad de movilizarse.

Si llega una patología que requiera atención inmediata, como la apendicitis, se enfrenta al hecho de que el centro de salud no dispone del personal médico adecuado y necesario, ni de los equipos quirúrgicos, ni medicamentos que le permitan atender su urgencia.

- Los centros de salud no garantizan un tratamiento preventivo de las enfermedades ni un diagnóstico adecuado de los pacientes. Por ello

pacientes con enfermedades que podrían ser tratadas a tiempo terminan agravándose hasta que muchas veces, por negligencia administrativa y médica, fallecen en condiciones indignas, alejados de su entorno territorial, familiar y cultural.

- La negligencia administrativa es otra de las barreras, la división entre administradoras y prestadoras genera problemas tales como:

Hay indisciplina y falta de orden en el sistema general de salud, no es posible que una cirugía cardiovascular inminente solo se autorice para doce meses después (Corporación para la Salud Popular, 2006).

También es dramática la espera en los servicios de urgencias que superan los 101 minutos (Corporación para la Salud Popular, 2006).

De negligencia administrativa es claro el caso que se presenta en el Amazonas; esta negligencia se presenta en las instancias (EPSS o Secretaría de Salud del Amazonas) para tramitar remisiones, diagnósticos o tratamientos, entre las IPS de primer nivel (Centro de salud en La Chorrera), el de segundo nivel (Hospital San Rafael en Leticia), y los de tercer nivel (Bogotá). Sin contar con la grandes dificultades a que se tiene que someter el familiar en la ciudad en caso de que el paciente haya logrado la atención de un tercer o cuarto nivel.

En este sentido, no es suficiente que en la Constitución de 1991 se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas de nuestro país. En la construcción de políticas públicas, la cotidianidad social aún muestra la discriminación, segregación racial e insuficiencia en la prestación del servicio a la salud. Lo que resulta un hecho inagotable de las distintas formas de violencia, desde las más sutiles como la lástima y el paternalismo, hasta las más graves como el derramamiento de sangre. Se hace necesaria y urgente la construcción de un modelo de atención en salud donde los pueblos indígenas sean los que participen.

El sistema de salud actual no reconoce la diversidad cultural de los grupos étnicos, no da cuenta de las diversas concepciones de salud-enfermedad basada en las cosmovisiones de los pueblos indígenas y de los grupos étnicos. En este sentido, las luchas se han centrado en el reconocimiento de la medicina tradicional y la defensa de su cultura. Sin embargo, en la actualidad, y hasta el momento, la implementación del modelo del sistema de salud por parte del Estado no ha definido

mecanismos precisos para adaptar los servicios asistenciales bajo las condiciones culturales de los grupos étnicos (Corporación para la Salud Popular, 2006).

A raíz del sinnúmero de inconveniencias que surgen dentro del sistema de salud para la población indígena, se plantea una propuesta encaminada hacia la construcción de una política pública que garantice el derecho fundamental y el mejoramiento de la atención del servicio a la salud.

Propuesta de salud intercultural

Los pueblos indígenas, en diferentes espacios como reuniones, foros y talleres, han planteado puntos conducentes a la construcción coherente de una política pública en salud intercultural para sus pueblos como parte de un sistema público de salud. Estos puntos han sido recogidos, entre otros, en el documento “Los pueblos indígenas y la Ley 100 de 1993”,²¹ de donde retomamos los siguientes:

1. Que el gobierno, junto con los pueblos indígenas, diseñe una política pública que garantice el derecho fundamental de la salud bajo los principios de integridad, interculturalidad, gratuidad, colectividad y universalidad, y que desarrolle el principio de la diversidad étnica y cultural, retomando los avances del Decreto 1811 de 1990 y la Ley 691 de 2001.
2. El gobierno nacional, el Ministerio de la Protección Social y el CNSSS deberán unificar una legislación en salud para los pueblos indígenas, que permita desde lo local, regional y nacional un régimen especial por medio de las instituciones indígenas.
3. La concreción de este derecho se realizará teniendo en cuenta las particularidades étnicas y culturales que se desarrollen bajo un modelo de salud intercultural a partir de los planes de vida, que tenga como eje central la medicina tradicional, que responda a las necesidades sociales, culturales, de acceso geográfico, de dispersión poblacional, epidemiológicas y de morbilidad. El modelo debe propender por:
 - Fortalecer y proteger la medicina tradicional.
 - Avanzar en programas de seguridad alimentaria como garantía de la producción sostenible, recuperación y abastecimiento de los alimentos.

- Educación en salud intercultural que permita la construcción de planes de salud pública colectiva desde la perspectiva ambiental y territorial.
- La adecuación sociocultural de los programas y servicios de salud no indígenas.

4. Para efectos de los estudios técnicos del modelo de atención, el Ministerio de la Protección Social deberá propiciar recursos suficientes que permitan, de manera conjunta con los pueblos, consolidar la construcción del mismo.
5. Exigir el cumplimiento del derecho a la consulta y concertación de todas las medidas legislativas y administrativas que afectan a los pueblos indígenas.
6. De forma inmediata y de manera concertada y con recursos del MPS, realizar un diagnóstico serio sobre la situación de salud de los pueblos indígenas de la Amazonia y Orinoquia donde por sus condiciones diferenciales no opera el aseguramiento, y que se construya un modelo de atención en salud.
7. Las instituciones indígenas (EPS e IPS) deberán fortalecer las organizaciones indígenas articulándose a las mismas y avanzar en los procesos de autonomía en salud, diferenciándose de cualquier institución de salud pública o privada.
8. El proceso de reglamentación de la Ley 691 de 2001 no puede quedarse a la vigilancia de su cumplimiento y estandarización de la EPSI, se necesita avanzar en la investigación de salud propia, capacitación y preparación del recurso humano propio, y reivindicar las culturas tradicionales de la salud.
9. Es necesario incorporar y desarrollar la interculturalidad como elemento esencial en la formulación de las políticas públicas en salud para pueblos indígenas.
10. El CNSSS deberá incluir la gratuidad para los pueblos indígenas en virtud del Decreto 1811, y aprobar el recurso económico para la realización de los estudios técnicos que permitan avanzar en la formulación de un régimen especial de salud, y un POSS indígena ajustado a las necesidades de los pueblos indígenas.
11. De manera conjunta con las autoridades responsables, se deberá fijar una red de casas de paso para la salud indígena, a fin de garantizar el acceso a la salud en casos de mayor complejidad.

²¹ Propuesta que se toma de la presentación que hacen Belkis Izquierdo y Jhon Francisco Ariza Montoya (2006).

12. Mientras se transforma el SGSSS y se crea el modelo de desarrollo del régimen especial de salud para pueblos indígenas, se debe corregir la dispersión de los indígenas en múltiples administradoras del régimen subsidiado.
13. El CNSSS deberá tener un especial tratamiento con la población indígena desplazada por el conflicto interno, y garantizar la continuidad del servicio de salud, sobre todo en los casos donde la población no pueda retornar a su territorio por razones de seguridad.
14. El Ministerio de la Protección Social deberá, junto con las organizaciones indígenas, difundir la Ley 691 de 2001 e incluir a las instituciones de salud (EPSI, IPS-S, IPS) dentro de las instituciones que se deben proteger como parte de la misión médica.
15. La implementación de verdaderos espacios sistemáticos de interlocución entre el Ministerio de la Protección Social y los pueblos indígenas con capacidad de decisión y recursos para el acompañamiento en la adecuación de los servicios, los sistemas de información y las iniciativas de salud en los pueblos indígenas. El Ministerio de la Protección Social deberá contar con un grupo humano o una subdirección que se encargue exclusivamente de realizar asesoría técnica a los pueblos indígenas en el tema de la garantía del derecho a la salud.

Retomando los numerales 1 y 10 de la Propuesta de Salud Intercultural, y teniendo en cuenta la perspectiva desde los derechos humanos en la política pública de la salud para los indígenas, se debe tener en cuenta la realización simultánea de cuatro elementos esenciales y sus respectivas obligaciones enunciados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de las instituciones, bienes, servicios, programas y factores determinantes básicos de la salud.

Disponibilidad: se refiere a la disposición de sistemas y programas de aseguramiento para las contingencias en salud, y de bienes y servicios suficientes para extenderlas y prevenirlas. Además de proporcionar el número suficiente de establecimientos, centros de salud, hospitales, programas y servicios.

El Estado está obligado a:

- Abstenerse de medidas que impliquen retroceso.
- Adoptar y desarrollar una política pública que contribuya a reducir los riesgos de los sectores

más vulnerables y marginados de contraer enfermedades graves.

- Asumir los costos de los medicamentos y procedimientos necesarios para diagnósticos, tratamientos y recuperación de las enfermedades que estén excluidos del POS.
- Garantizar que quienes tienen derecho a recibir una especial protección del Estado dispongan de servicio de salud.

Acceso: hace referencia a las condiciones económicas y sociales que cualifican el nivel de acceso a los servicios asistenciales de salud. El acceso a los niveles de atención se hace mediante la afiliación obligatoria de la población al régimen contributivo, al régimen subsidiado, o en calidad de vinculado. El acceso también comprende los bienes y servicios determinantes de la salud, es decir, saneamiento ambiental y agua potable, y que los servicios establecidos en disponibilidad estén al alcance de todos sin discriminación ni restricciones.

El Estado está obligado a:

- Suministrar información suficiente.
- Considerar factores de vulnerabilidad social para el diseño de las reglas que condiciona el acceso.
- Ofrecer tratamiento especial para favorecer el acceso físico a los servicios de salud de las personas en su condición económica, física y mental.
- Vigilar que el acceso de agua se realice en igualdad de condiciones.

Aceptabilidad: hace referencia a las libertades y condiciones que están cultural, histórica y socialmente determinadas (medicina tradicional). Que los establecimientos y servicios respeten las diferencias culturales y las particularidades de otras comunidades.

El Estado esta obligado a:

- Velar por que la explotación de los recursos naturales de los territorios indígenas se haga compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y étnica del país.
- Restringir el acceso a la información relacionada con la situación de una persona dentro de Sistema de Seguridad social en Salud.

- Respetar y proteger el ejercicio de prácticas medicinales tradicionales.
- Respetar el derecho a las personas a decidir autónomamente el manejo de su propia salud.

Calidad: es el conjunto de condiciones que permiten a las personas disponer y acceder a servicios asistenciales. Se basa en su efectividad, oportunidad, eficiencia y eficacia. Se debe asegurar el desarrollo sostenible del ambiente y de los recursos naturales.

Obligaciones del Estado:

- Velar por una eficiente y adecuada protección de los servicios de salud y sus determinantes.
- Promover las condiciones formales y materiales para que las EPS y ARS puedan prestar un servicio adecuado, eficaz y eficiente.
- Ejercer eficazmente sus deberes de vigilancia ambiental.

Estos elementos son esenciales para el cumplimiento de los objetivos en la construcción de una política pública de salud con perspectiva DESC y que involucre directamente a la población indígena.

Con la pretensión de hacer seguimiento al conjunto de políticas públicas en salud, y con el objetivo de indagar hasta dónde están contribuyendo al cumplimiento del derecho a la salud y para identificar las barreras que dificultan la concreción del mismo, se hace necesaria la elaboración de instrumentos técnicos que permitan medir esos avances alcanzados. En este sentido, y desde una perspectiva DESC y bajo los cuatro elementos esenciales, el observatorio de políticas públicas de Cecoin intenta establecer un conjunto de indicadores que evalúen la efectividad en la realización del derecho a la salud para los pueblos indígenas específicamente. Para esto se tomaron como referencia los indicadores que se construyen desde la Defensoría del Pueblo y el Programa Prosedher (2006), y que se encuentran en el sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de salud a la luz del derecho a la salud. Igualmente, se tuvieron en cuenta las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas, además de las siguientes características:

- Se derivan de normas concretas del derecho a la salud, por tanto deben vigilar el cumplimiento de esas normas, con miras a lograr la rendición de cuentas de los responsables.

- Reflejan los principios fundamentales de los derechos humanos, incluidos la no discriminación y la igualdad.
- Atienden problemas específicos de los grupos vulnerables y desfavorecidos.
- Recogen el principio de no regresividad que caracteriza a los DESC.
- Se orientan a identificar los progresos alcanzados a lo largo del tiempo.

Los criterios bajo los cuales se diseñan estos indicadores son:

- *Validez:* el indicador debe medir lo que se quiere medir.
- *Objetividad:* la respuesta debe ser la misma si es medida por diferentes personas en circunstancias similares.
- *Sensibilidad:* deben ser sensibles a los cambios de situación.
- *Especificidad:* los indicadores deben reflejar cambios solo en la situación a la que se refieren.
- *Sustento normativo:* los indicadores se sustentan en una o varias obligaciones del Estado.
- *Pertinencia:* deben medir aspectos relevantes de la problemática de salud.
- *Capaces de medir a lo largo del tiempo:* deben poderse aplicar en distintos tiempos y lugares, de manera que se puedan determinar avances o retrocesos.
- *Susceptibles de desagregar:* deben recoger información desagregada para dar cuenta de la situación de las personas y grupos sociales minoritarios y tradicionalmente discriminados.

En el mismo sentido se presenta una tipología de los indicadores, ellos son:

- *Indicadores estructurales:* establecimiento de condiciones necesarias para la realización o promoción del derecho a la salud.
- *Indicadores de proceso:* miden el grado de realización de las actividades necesarias para alcanzar algunos objetivos de salud y progresos de estas actividades en el transcurso del tiempo.
- *Indicadores de resultado:* miden los resultados de las políticas relacionadas con la salud.

A continuación se presenta un conjunto de indicadores de tipo cuantitativo y cualitativo basados en la investigación de Prosdher de la Defensoría del Pueblo, y con aportes propios de Cecoin, que permiten

medir el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la salud, y que se propone se muestren de manera discriminada para la población indígena:

TABLA 4

ACCESIBILIDAD

Indicador de estructura	Indicador de proceso	Indicador de resultado
Nº de personas indígenas que han sido atendidas en relación con la salud sexual y reproductiva, incluida la maternidad segura (OG14CDESC, párr. 43)	CCCV: cobertura de mujeres con citología cervicouterina. Prueba de VIH y sífilis	Nº de hijos/as por mujer indígena. Nº de niños/as al nacer.
Nº de comunidades indígenas que se encuentran dentro del régimen de seguridad social en salud (C169OIT, art. 24).	CRS: variación final de cobertura de población afiliada al régimen subsidiado.	Análisis de seguimiento de la cobertura en los últimos cinco años.
Nº de programas para todos los niños, adolescentes, con discapacidad y quienes emplean una lengua diferente, tengan acceso a información adecuada y oportuna en relación con el sida, planificación familiar, prevención de accidentes, prácticas tradicionales peligrosas, con inclusión de matrimonios precoces, mutilación genital de la mujer, y el abuso del alcohol y tabaco (OG3CDN, Párr. 1-17, OG4CDN, párr. 10).	CPPNA: cobertura de programas de promoción y prevención dirigidos a niños y adolescentes que suministren información adecuada y oportuna en relación con la prevención del sida, planificación familiar, prevención de accidentes y abuso de sustancias psicoactivas. Acceso a condones. Acceso a anticoncepción de emergencia.	Evaluar cobertura de programas de promoción y prevención dirigidos a niños y adolescentes que suministren información adecuada y oportuna en relación con la prevención del sida, planificación familiar, prevención de accidentes y prácticas tradicionales.
Nº de personas indígenas que tienen acceso a la atención primaria básica de la salud (Pidesc, art. 10.2.a, OG14CDESC, párr. 14-43).	CSA: cobertura de servicios de acueducto. CSAL: cobertura del servicio de alcantarillado. CSRB: cobertura de servicio de recolección de basura.	Nº de viviendas que tienen disposición de agua potable y en condiciones sanitarias básicas. Nº de viviendas que tienen acceso a disposición adecuada de residuos líquidos domiciliarios. Nº de viviendas que tienen acceso a servicios de recolección de basuras domiciliarias.
Nº de medidas para que se difunda la información adecuada sobre el uso adecuado e higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios del agua (OG15CDESC, párr. 15).	Nº de programas sobre el uso higiénico del agua, protección de las fuentes y métodos para reducir los desperdicios del agua. Nº de estrategias por las cuales se difunde este tipo de información.	Nº de personas que conocen cómo es el uso higiénico del agua, la protección de las fuentes y los métodos para reducir su desperdicio. Nº de familias que ejecutan ese conocimiento.
Nº de heridos, enfermos y naufragos, hayan tomado parte o no en el conflicto armado, que han sido atendidos según el derecho internacional (PII, art. 7).	CPSPCA: cobertura de programas de salud a las personas que se encuentran en el área de conflicto armado.	Evaluar la cobertura de programas de protección en salud a las personas que se encuentran en áreas de conflicto armado.
Nº de establecimientos, bienes y servicios respetuosos de la ética médica, de la diversidad cultural y de género (OG14CDESC, párr. 36).	PDTM: proporción de denuncias por los tribunales de ética profesional.	Proporción de situaciones éticas denunciadas.

DISPONIBILIDAD

Indicador de estructura

Nº de acciones de exigibilidad judicial del derecho a la salud. (Pidesc, art. 2, OG3DESC, párr. 5).

Nº de comunidades indígenas que se encuentran dentro del régimen de seguridad social en salud (C169OIT, art. 24).

Nº de personas indígenas que han sido atendidas en relación a la salud sexual y reproductiva, incluida la maternidad segura (OG14CDESC, párr. 36).

Nº de pruebas de VIH y sífilis.

Nº de mujeres indígenas que se encuentran en situación difícil de conflicto armado y refugiadas que han recibido protección y servicios de salud (RG24CEDAW, párr. 16).

Estudios cualitativos sobre violencia doméstica en los pueblos indígenas.

Nº de personas indígenas que tienen garantizado el acceso a la atención primaria básica de la salud (PIDESC, art. 10.2.a, OG14CDESC, párr. 14-43)

Indicador de proceso

NAGS: número de acciones populares en salud.

CRS: cobertura del régimen subsidiado.

CCCV: cobertura de mujeres con citología cervicouterina.

Nº de planes y programas dirigidos a las mujeres indígenas víctimas de la violencia.

Nº de programas de capacitación y rehabilitación dirigidos a las mujeres indígenas víctimas de la violencia.

CSA: cobertura de servicios de acueducto.

CSAL: cobertura del servicio de alcantarillado.

CSRB: cobertura de servicio de recolección de basura.

Coberturas en vacunación (programa ampliado de inmunización PAI).

Nº de programas de control de vectores de malaria, leishmaniasis y enfermedad de Chagas.

Nº de programas de prevención y apoyo a las mordeduras de serpiente.

NARSI: número de ARS constituidas en su jurisdicción.

NIPSEC: número de IPS con adecuación etnocultural en su jurisdicción constituidas en su población.

TAPPCNT: tasa de acceso a programas de complemento nutricional.

Indicador de resultado

Nº de personas que conocen el acceso a recursos jurídicos colectivos por parte de los ciudadanos para la exigibilidad del derecho.

Nº de personas afiliadas al régimen subsidiado.

Nº de mujeres indígenas que se han realizado citologías en el último año.

Decrecimiento de las violaciones domésticas contra las mujeres indígenas.

Nº de viviendas que tienen disposición de agua potable y están en condiciones sanitaria básicas.

Nº de viviendas que tienen acceso a disposición adecuada de residuos líquidos domiciliarios.

Nº de viviendas que tienen acceso a servicios de recolección de basuras domiciliarias.

Nº de políticas de salud realizadas por comunidades indígenas.

Conocer la respuesta institucional para prevenir la malnutrición de la población.

CALIDAD

TABLA 4

Indicador de estructura	Indicador de proceso	Indicador de resultado
Nº de medidas para asegurar la atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres (CDN, art. 24.2d, CETFDCM, art. 12.2).	PPAM: proporción de partos atendidos por médico. Partera certificada o enfermera obstétrica.	Evaluar la calidad de servicios de atención de partos ofrecidos a la población.
Nº de medidas para combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria en salud (CDN, art. 24.2.c).	TDNTAI: tasa de desnutrición aguda de niños menores de cinco años.	Porcentaje de personas desnutridas indígenas.
Nº de medidas adoptadas para prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas (PIDESC, art.12.2.c, PSS, art.10.2.d, OG14CDESC, párr. 44). La tasa de mortalidad infantil es mínima. (OG14CDESC, párr.21, IRE, párr.47). Nº de medidas adoptadas para reducir la mortinatalidad infantil y promover el sano desarrollo de los niños (CDN, art. 12.2.a, OG14CDESC, párr. 22).	TMIRA: tasa de mortalidad por infección respiratoria aguda (IRA) en menores de 5 años por 100.000 habitantes. TMI: tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos. TMEDA: tasa de mortalidad por EDA en menores de 5 años por 100.000 habitantes. Coberturas en vacunación (programa ampliado de inmunización PAI). Atención de enfermedades "desatendidas": parasitismo intestinal y enfermedad de Chagas. Atención de malaria, tuberculosis y VIH. Disminuir la prevalencia (%) de población sexualmente activa que está infectada con el VIH.	Evaluar la presencia de un resultado evitable por una inadecuada aplicación de medidas preventivas, tratamiento y control de enfermedades endémicas y epidémicas. Evaluar las posibilidades de fallecimiento de los recién nacidos en el primer año de vida.
Nº de establecimientos, bienes y servicios respetuosos de la ética médica, de la diversidad cultural y de género (OG14CDESC, párr. 36).	PDTM: proporción de denuncias por los tribunales de ética profesional.	Evaluar la proporción de situaciones éticas denunciadas.

ACEPTABILIDAD		
Indicador de estructura	Indicador de proceso	Indicador de resultado
Porcentaje de personas atendidas a través de los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales (OG14CDESC, párr. 34).	Nº de políticas que respeten y apoyen las diversas prácticas curativas y medicinas tradicionales para el disfrute del derecho a la salud de los grupos étnicos. Nº de acciones de consentimiento libre, previo e informado con las comunidades sobre esas políticas.	Nº de mecanismos que respeten las prácticas curativas y medicinales.
Nº de servicios de salud que sean apropiados desde el punto de vista cultural. Nº de personal sanitario formado de manera que reconozca y responda a las necesidades concretas de los diferentes grupos poblacionales (OG14CDESC, párr. 37). Nº de servicios que se ofrecen a los pueblos indígenas que sean apropiados desde el punto de vista cultural (C169OIT, art. 25.2, OG14DESC, párr. 27).	IPSMT: índice de personal sanitario capacitado en prácticas médicas tradicionales por habitantes. IIGEPS: índice de personas pertenecientes a grupos étnicos con formación en salud. PESD: programas de etnosalud desarrollados.	Nº de recurso humano capacitado en medicina tradicional perteneciente a los grupos étnicos. Nº de programas de etnosalud desarrollados en los servicios de salud en cada jurisdicción.
Nº de servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la maternidad segura (OG14CDESC, párr. 43).	CCCV: cobertura de mujeres con citología cervicouterina.	Evaluar la disponibilidad y el acceso a medidas preventivas.
Porcentaje de recursos para que los pueblos indígenas establezcan, organicen y controlen los servicios de salud. Porcentaje de recursos para que los pueblos indígenas planifiquen, ejerzan y controlen su acceso al agua (OG14DESC, párr. 27, OG15DESC, párr. 16).	PPRI: proporción del presupuesto disponible en el territorio entregado a poblaciones indígenas para su manejo directo en materia de salud y agua.	Analizar el presupuesto disponible por territorio para el manejo y la ejecución directa en salud y agua en poblaciones indígenas.

CONCLUSIONES

Las políticas de ajuste y reorganización de servicios, que han sido implementadas por los últimos gobiernos, se han caracterizado por la eliminación y concentración de servicios. Así, se cierran puntos de atención y se trasladan sus servicios a un solo sitio, generando el desplazamiento de las personas, lo que trae como consecuencia largas filas, demora en la atención, hacinamiento de pacientes, riesgos sanitarios y deshumanización.

La falta de voluntad política se manifiesta en bajos presupuestos. A esto hay que agregar los problemas jurídicos, los rezagos en materia de administración, de organización y, como es lógico, la desidia y los desentendimientos de algunos gobiernos cada vez más

comprometidos con el modelo neoliberal y con la guerra, pero no con la realidad social de la población colombiana.

Teniendo en cuenta la magnitud de los problemas que afectan a los pueblos indígenas, se hace necesario contar con políticas, planes o programas de salud donde prevalezcan todos los aspectos que se encierran en la concepción de la salud propia de los indígenas. Una propuesta integral que fortalezca la medicina tradicional, sin dejar de lado la medicina occidental, pues existen enfermedades que requieren del conocimiento no indígena y para ello debe existir personal de salud que maneje ese conocimiento, pero que no sea ajeno a la realidad social y cultural de los pueblos indígenas.

Para ello se requiere de una metodología que incorpore el enfoque intercultural en la atención de salud de las poblaciones multiculturales; que promueva procesos de coordinación y sensibilización entre los diferentes actores sociales responsables del bienestar de los pueblos indígenas en las comunidades, priorizando la participación de los líderes, autoridades indígenas y de la comunidad, y que evalúe la contribución del conocimiento, las actitudes y prácticas de los pueblos indígenas.

Crear lazos de comunicación y articulación del sector, que superen las tradicionales formas de asociación, que permitan diseñar planes de denuncia, solidaridad, movilización y negociación conjuntas.

El derecho a la salud, como está consagrado en los instrumentos internacionales, no existe en Colombia, la Ley 100 estableció un régimen de servicios ofrecidos por entidades privadas que compiten desde la perspectiva de las empresas privadas por la obtención de beneficios. Incluso el sistema actual no garantiza la cobertura universal, la colectividad, la integralidad, la interculturalidad y la gratuidad. Las IPS-S indígenas tienen en sus estatutos en muchos casos los objetivos de crear una medicina intercultural que respete la cosmogonía indígena e integre la medicina tradicional, eso no parece posible dentro de los mecanismos creados en la Ley 100 y posteriores decretos. El Decreto 1811 sigue vigente y debe seguir siendo aplicado debido a la importancia que conlleva para los pueblos indígenas en el tema de gratuidad con sólo estar registrado en el censo de un cabildo, y en el tema de enfermedades catastróficas, que son de mayor costo y que gracias al decreto son de obligatorio cumplimiento.

La situación de las IPS-S indígenas, su desarrollo, su actuación y su efecto en la salud de los pueblos indígenas merece una investigación seria donde realmente se puedan analizar conjuntamente con las comunidades indígenas sus intervenciones y actuaciones. La situación de todas las IPS-S indígenas, según el último informe de la Superintendencia de Salud, es precaria, las que no son deshabilitadas, se encuentran en una situación de condicionalidad para los próximos seis meses, o en una situación de ampliación de patrimonio que no va a ser fácil de conseguir para estas empresas. Todo parece indicar que las IPS-S indígenas, para poder sobrevivir en este mundo empresarial, van a tener que tomar decisiones conjuntas y de mayor coordinación en defensa del derecho a la salud de los pueblos indígenas.

SIGLAS EMPLEADAS

- CDN:** Convención sobre los Derechos del Niño
- CETFDICM:** Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- C169OIT:** Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- IRE:** Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
- OG3CDN:** Observación General No. 3 del Comité de los Derechos del Niño.
- OG14CDESC:** Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- PIDESC:** Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- PSS:** Protocolo de San Salvador.
- PII:** Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.
- RG24CEDAW:** Recomendación General No. 24 del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

- ARANGO, RAÚL y SÁNCHEZ, ENRIQUE (1998). *Los pueblos indígenas de Colombia 1997. Desarrollo y territorio*. Bogotá: TM Editores y Departamento Nacional de Planeación.
- (2004). *Los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del milenio*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- ASOCIACIÓN DE CABIDOS INDÍGENAS DEL PUEBLO AWÁ DEL PUTUMAYO (ACIPAP) (2004). Plan integral de vida del pueblo awá del Putumayo, OIM.
- ASOCIACIÓN INDÍGENA DEL CAUCA (2006). [CD-ROM] Cauca. AIC EPS Indígena.
- BERCHE, A. S., A. M. GARCÍA y A. MANTILLA (2006). *Los derechos en nuestra propia voz. Pueblos indígenas y DESC: una lectura intercultural*. Bogotá: Textos de Aquí y Ahora, ILSA.
- CORPORACIÓN PARA LA SALUD POPULAR GRUPO GUILLERMO FERGUSSON (2006). *Ley 100 Balance y perspectivas*. Bogotá: Editorial Servi Offset.
- DE CURREA L., VÍCTOR (2000). *La salud está grave. Una visión desde los derechos humanos*. Bogotá: Secours Catolique de Francia.
- (2003). *El derecho a la salud en Colombia: diez años de frustraciones*. Bogotá: Textos de Aquí y Ahora, ILSA.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO COLOMBIA Y PROSEDHER (2006). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de salud a la luz del derecho a la salud*. Cargraphics.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Censo 2006 [base de datos] Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en <http://www.dane.gov.co/files/censo2005>
- IZQUIERDO, BELKIS y JOHN FRANCISCO ARIZA MONTOYA (2006). *Los pueblos indígenas y la Ley 100 de 1993. Ley 100 balance y Perspectivas*. Bogotá: Editorial Servi Offset.
- LEY 691 (2001). En *Diario oficial*, núm. 44.558. Poder Legislativo de Colombia.
- LOZOYA, XAVIER (1997). “La Medicina Tradicional en México en la perspectiva de fin de siglo”, en *Cultura y salud en la construcción de las Américas*, Edición, compilación Carlos E Pinzón, Rosa Suárez P., Gloria Garay A., Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (2006). *Derechos y deberes de los grupos étnicos en el marco de la protección social*. Bogotá.
- MINISTERIO DE SALUD DE PANAMÁ (2001). *Medicina tradicional indígena, un enfoque general*. Sección de Medicina Tradicional. Sección de Salud de Pueblos Indígenas.
- MISIÓN INTERNACIONAL DE VERIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN HUMANITARIA Y DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA (2006), 21-29 de septiembre, *Memorias. Ustedes Misión, son fuego, agua, viento y plantas*. Bogotá: Ediciones Ántropos.
- MONTENEGRO, RAUL A. y CAROLYN STEPHENS (2005). “Indigenous health in Latin America and the Caribbean”, *Annual Review of Anthropology*, vol. 34.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO** (1989). Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- OPS**, (1997) Salud: equilibrio y armonía en el individuo y sus relaciones con la naturaleza, <http://www.cepis.ops-oms.org/cepis/e/bvsapi.php>
- PLAN DE RIESGO EN SALUD** (2006) [CD-ROM] Ibagué. Pijaosalud EPS Indígena. [Febrero de 2006]
- PROGRAMA AMPLIADO DE INMUNIZACIONES** (2006) [CD-ROM]. Bogotá.
- RÍOS, L. E., A. ÁLVAREZ y OTROS** (1999-2000). Situación de salud de las comunidades indígenas nasas, municipio de Santander de Quilichao, departamento del Cauca, Colombia. Facultad Nacional Salud Pública, 20(2): 35-49.
- ROJAS, R.** (2003). *Crece sanitos. Estrategias, metodologías e instrumentos para investigar y comprender la salud de los niños indígenas*. Washington, D.C., OPS. Disponible en <http://www.paho.org/spanish/AD/THS/OS/Indig-home.htm> Rudas, A. M. (2006). *Derecho a la salud*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- SILVIA, C.** (2004). "Roles y estrategias de los gobiernos indígenas en el sistema de salud colombiano". *Revista Colombiana de Antropología*, núm. 40. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- VARGAS PINZÓN, OSVALDO** (2007). "A Liquidación 15 EPS de régimen subsidiado". *El Colombiano*, Medellín, jueves 11 de octubre.

CAPÍTULO 8



■ OBSERVATORIO INDÍGENA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO Y DERECHOS ÉTNICOS.*

Marcela Castellanos, pasante de Cecoin,
Mauricio Caviedes, investigador de Cecoin.

La educación como derecho

La educación en Colombia ha sido consagrada en la Constitución Política de 1991 como el derecho de la persona a recibir una formación acorde con sus habilidades, con sus tradiciones y su cultura. Es también un derecho prestacional que vincula un servicio público con una función social, el cual debe ser una de las actividades primordiales del Estado, y debe garantizarse a través de la continuidad, la cobertura y el mejoramiento de la calidad de dicho servicio. Por otro lado, la educación adquiere el carácter de derecho fundamental a partir de la interpretación armónica de la Constitución Política y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional; no obstante, este solo obedece a la educación de los menores de edad, y cuando la amenaza o violación a este derecho implica la vulneración de otro derecho fundamental (Defensoría del Pueblo, 2003, p. 31).

Este doble carácter de la educación –como derecho y como servicio público–, según la Defensoría del Pueblo (2003) le otorga un papel preponderante en el proyecto nacional, y es fundamental para el desarrollo integral de los seres humanos, la solidez democrática

de la república, el desarrollo económico y la riqueza cultural de la nación. Por tanto, la educación no solo debe corresponder con un “proceso de formación personal, social, y cultural, de carácter permanente que busque el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”, como se establece en la Ley 115 de 1994, sino, que debe contribuir con el cumplimiento de los derechos humanos en la formación de una sociedad pluralista, tolerante y participativa.

En este marco, el contenido y el alcance del derecho a la educación en Colombia está definido a través de la interpretación de las normas constitucionales, y de los instrumentos y tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado colombiano,¹ y a través de los cuales se han acordado las garantías y responsabilidades exigibles que amparan el derecho

* Este artículo fue realizado con el apoyo de Mauricio Caviedes, investigador de Cecoin.

¹ Por virtud del artículo 93 de la Constitución Política, los instrumentos internacionales que reconocen derechos humanos, una vez aprobados por el Congreso y ratificados por el gobierno, tienen plena eficacia en el marco del orden jurídico interno del país y prevalecen en él, constituyendo un instrumento de interpretación de esos mismos derechos consagrados en la Constitución, ya que integran con el resto de la carta un bloque de constitucionalidad (Defensoría del Pueblo, 2003, p. 26).

a la educación en este país. Los pactos internacionales suscritos por Colombia sobre derechos humanos y derechos fundamentales son precisamente los que permiten esta condición; entre ellos los más relevantes en materia educativa, según la Defensoría del Pueblo (2003), son: El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc) (1966), y el Protocolo de San Salvador (1998), en donde se reconoce el derecho a toda persona a la educación, y se ratifica la instrucción de la Declaración de Derechos Humanos, en la cual la educación debe ser obligatoria y gratuita, elementos que son reconocidos como fundamentales en la realización de este derecho.

Dichas reglamentaciones, junto con las normas constitucionales, configuran el bloque normativo del derecho a la educación que está comprendido por dos partes: la primera hace referencia al núcleo esencial, constituido por elementos con características universales, indivisibles, interrelacionadas e interdependientes, que abarcan el derecho a la disponibilidad, al acceso, a la permanencia y a la calidad del sistema educativo, y que exigen al Estado las obligaciones de accesibilidad, de adaptabilidad y de aceptabilidad en materia del cumplimiento del derecho a la educación; se reconoce que este esquema es coherente con las disposiciones internacionales dictadas por el Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y se adaptan a la propuesta de la Relatora de Naciones Unidas para el derecho a la educación, Katarina Tomasevski (2003). La segunda parte de este bloque normativo es definido por aspectos que conforman la zona complementaria, y que según la Defensoría del Pueblo (2003) obedecen a las derivaciones de las normas legales y reglamentarias que atienden la disponibilidad del recurso y las prioridades políticas coyunturales.

La reglamentación de la educación en Colombia exige a los gobiernos garantizar el núcleo esencial del derecho a través de la formulación de propósitos, de la coordinación y realización de acciones que conduzcan a la creación de políticas públicas acordes con las condiciones y necesidades del país con la participación de las diferentes organizaciones involucradas y con el mejor uso de los recursos públicos. Estas obligaciones estatales deben conducir al respeto, cumplimiento y protección del derecho a la educación y, por tanto, aplicar los mandatos del Pidesc en materia de la prestación de este servicio. De otro lado, en el artí-

culo 67 de la Constitución se reconoce que el Estado es responsable de la educación, pero que requiere del compromiso de la sociedad y la familia para actuar conjuntamente en el cumplimiento de este derecho (Procuraduría General de la Nación, 2006).

La etnoeducación: política marginal de atención a los pueblos indígenas

Las políticas que el Estado colombiano implementa para la atención educativa de los pueblos indígenas se ubican en el contexto normativo de definición del derecho a la educación, y se enmarcan en el reconocimiento de los derechos a la diversidad étnica y cultural, permitiendo así la definición de un marco conceptual y normativo que exige la especificidad en el tratamiento de la educación en comunidades indígenas. Dicha especificidad se revela en la adopción de pactos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT ratificado por la Ley 21 de 1991, en donde se compromete a los gobiernos a asumir las responsabilidades de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática que garantice una educación que responda a las necesidades y aspiraciones de los pueblos, y en igualdad de condiciones con el resto de la comunidad nacional. Así mismo, en algunos artículos constitucionales (7, 10, 38, 68, 70) se contemplan derechos encaminados a la protección de las culturas, a la autodeterminación de los pueblos, al uso y oficialidad de las lenguas, a la enseñanza bilingüe, a la educación en respeto a la identidad, aspectos que condicionan profundamente el cumplimiento de este derecho.

La existencia de un marco normativo especial para la educación de pueblos indígenas responde a la política promovida desde las luchas y movilizaciones de los años setenta y noventa, que definieron gran parte de la legislación existente como resultado de la presión, protesta y negociación del movimiento indígena con el Estado. Además, establecieron una serie de exigencias y retos al sistema educativo, en cuanto a los propósitos del proyecto educativo nacional. No obstante, estas normas no necesariamente recogen las expectativas y necesidades actuales de los pueblos indígenas; al contrario, desconocen el proceso que estos pueblos han desarrollado para aceptar la educación como una herramienta fundamental en el fortalecimiento de sus formas de vida.

Este intento de reconocer el derecho a la educación de los pueblos indígenas tiene sus inicios en la creación

del Programa Nacional de Etnoeducación que surge en 1984 (con la Resolución 3454), en el marco de las tensiones propias de la relación entre los indígenas y el Estado colombiano. Posteriormente, este programa se institucionaliza a través de la Ley 115 de 1994, y en el Decreto 804, en donde se hace un esfuerzo por implementar las definiciones en materia educativa del Convenio 169 de la OIT, el cual establece que la educación debe consolidarse a través de un conjunto de políticas coherentes con un Estado multicultural y pluriétnico, en el que se reconoce a los pueblos y las comunidades indígenas derechos fundamentales que garantizan que la diversidad cultural y lingüística no sean razones de exclusión y marginación social sino, al contrario, se asuman como la posibilidad de posesionar la identidad en un espacio de participación y de autonomía. Sin embargo, la ley y el programa no cubren a cabalidad los propósitos del Convenio 169 de la OIT, y son solo un intento de promover una política para operativizar la educación indígena en el Sistema Educativo Nacional, demostrando una vez más que esta propuesta no logra asumir y desarrollar los intereses sociales, culturales, económicos y políticos de los pueblos a pesar de que aparece –a modo de ilusión o espejismo– como un espacio flexible que abre la posibilidad de asociar la educación para indígenas a los procesos sociales, culturales y productivos de estas comunidades a través de la formulación y el desarrollo de propuestas educativas propias y enmarcadas en sus planes de vida.

El Programa Nacional de Etnoeducación expresa las particularidades que adquiere el derecho de la educación cuando se habla de pueblos indígenas, éstas radican en la implementación del concepto de “etnoeducación”, el cual está definido por el MEN (1996) como:

Un proceso social permanente de reflexión y construcción colectiva, mediante el cual los pueblos indígenas y afrocolombianos fortalecen su autonomía en el marco de la interculturalidad, posibilitando la interiorización y producción de valores, de conocimientos, y el desarrollo de habilidades y destrezas conforme a su realidad cultural, expresada en su proyecto global de vida.

Y en la ley General de Educación en el artículo 55 que define la Etnoeducación como:

El servicio educativo que se ofrece a *grupos o comunidades* que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autónomos; es una educación ligada al ambiente, al proceso productivo, y al proceso social y cultural de una comunidad, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.

De igual manera, se establece que la educación para pueblos indígenas obedece más a una definición de un *derecho colectivo*, y a la vez a la prestación de un servicio público que atienda las necesidades de las comunidades y no de los individuos. Esto implica que el programa de etnoeducación, como política pública para la población indígena, debe tener en cuenta estas particularidades no solo en la legislación, sino en la aplicación efectiva de la misma a través de las realidades administrativas, presupuestales, y de desarrollo regional y municipal para que faciliten su aplicación.

En el Decreto 804 de 1995, reglamentario de la Ley General de Educación, se desarrollan los lineamientos del Capítulo III de dicha Ley, y se especifica el tipo de atención educativa que el Estado y los diferentes gobiernos deben garantizar para la educación de grupos étnicos, asumiendo que la prestación de este servicio público debe sustentarse en la elaboración colectiva, que se inscribe en los proyectos de vida de los diferentes pueblos. Así mismo, este decreto define los principios que deben orientar la prestación de dicho servicio con el objeto de que sirvan como integradores y articuladores de las normas sectoriales aplicables a las comunidades indígenas. Los principios que se instauran son el de integralidad, que evita sectorizar y dividir los escenarios sociales de las comunidades indígenas para asumir los problemas integralmente; el de diversidad lingüística que garantiza la supervivencia y convivencia de las diferentes lenguas; el de autonomía de las autoridades y comunidades indígenas para liderar el proceso educativo y la toma de decisiones sobre el mismo; el de participación comunitaria y de interculturalidad para facilitar la relación de los miembros de estos pueblos con el resto de la población nacional. Igualmente, se encuentran estipulados los principios de flexibilidad, progresividad y solidaridad para adecuar y articular culturalmente los patrones educativos a los contextos culturales y ambientales en los cuales debe prestarse el servicio (MEN, 2004).

El decreto implementa la formulación de currículos etnoeducativos, y los reconoce como elementos fundamentales en la educación para los pueblos indígenas, los cuales deben basarse en conceptualizaciones elaboradas por estas comunidades. También establece que la formación de docentes hace parte esencial de la estructura educativa que garantiza el desarrollo de una educación propia y autónoma para los pueblos indígenas; dispone que la selección de docentes se debe realizar según los usos y las costum-

bres de cada pueblo y de manera concertada entre la autoridad competente y las autoridades de los grupos étnicos, prefiriendo a los miembros de las comunidades donde se va a prestar el servicio. Anteriormente se podía obviar el requisito del título de licenciado o normalista y del concurso; ahora esta norma no es vigente, ya que el Decreto 1278 del 2002 estipula la necesidad del título, y el Decreto 3982 la obligación de presentar el concurso como parte del proceso de selección de docentes (Echeverri, 2007, p. 90).

El Programa Nacional de Etnoeducación se fundamenta en un esquema de cinco componentes desde donde se rigen las acciones que se van a desarrollar; y en una estructura que se articula en los niveles nacional, departamental y local. Artunduaga (1997), en los lineamientos educativos del MEN, define estos componentes: el primero es de formación y capacitación, este busca la implementación de procesos de nivelación, profesionalización y actualización a docentes de los grupos étnicos. La investigación es el segundo componente, pretende el desarrollo de procesos de investigación-acción participativa orientados a fortalecer y desarrollar la etnoeducación y la organización en las comunidades. El tercer componente es la adecuación y el diseño curricular y propuestas pedagógicas enmarcadas en el proyecto global de vida de cada pueblo y definidas a partir de los proyectos etnoeducativos. El diseño, la elaboración y la producción de materiales educativos acordes con las propuestas propias de las comunidades corresponde al cuarto componente. Y el último corresponde a la asesoría, el seguimiento y la evaluación de los procesos etnoeducativos con el fin de garantizar óptimos resultados en los programas y proyectos que se adelanten con los grupos étnicos.

Arango y Sánchez (2006) consignan las metas que este programa etnoeducativo se impone, que corresponden directamente a la ejecución de los componentes, y son: la formación de maestros y líderes de comunidades indígenas con programas diseñados en procesos de reflexión y participación de las comunidades. La formulación de propuestas educativas para educación formal y no formal fundadas en el plan de vida de cada uno de los indígenas. El diseño y la elaboración de material educativo que parta de la base, de las necesidades y de los aportes de las comunidades. La promoción de procesos de reflexión y evaluación para el mejoramiento de la educación, la asesoría y el acompañamiento a los procesos educativos comunitarios.

En síntesis, el cumplimiento de este decreto y demás legislación debería garantizar y favorecer los espacios de autonomía y flexibilidad que permitan a cada pueblo decidir sobre los contenidos, las pedagogías, los fines de la educación y las cualidades de los maestros. Se considera arriesgado afirmar que estas políticas públicas cumplen a cabalidad con los requerimientos establecidos por el núcleo esencial de este derecho, y más aún, cuando no hay una aceptación efectiva de las recomendaciones acerca de la autonomía y autodeterminación de los pueblos en el agenciamiento de propuestas educativas, recomendación que hace Rodolfo Stavenhagen (2005) Relator de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Esta situación se vuelve más compleja en la actualidad, cuando el Programa de Etnoeducación se desarrolla a través de los lineamientos de la revolución educativa, que imponen nuevas lógicas en su funcionamiento y en el cumplimiento del derecho a la educación, en donde, y como lo identifica Katarina Tomasevski (2003), Relatora Especial de las Naciones Unidas, ya no se menciona el derecho, sino que se plantea el acceso democrático al "servicio educativo" revelando el carácter mercantil que adquiere la educación.

La revolución educativa, como programa de gobierno y directriz de la política nacional, plantea como estrategias fundamentales la ampliación de la cobertura; el mejoramiento de la calidad por medio de la definición de estándares, de la aplicación de pruebas Saber, y de la evaluación a docentes, directivos e instituciones; y la eficiencia del sistema educativo a través de los mecanismos de administración pública definidos en la Ley 715.

El Ministerio de Educación Nacional (2004) señala que su reestructuración en el 2001 obligó a cambiar la política del programa de etnoeducación, y a partir de enero de 2002 enfocó sus acciones al diseño de lineamientos y orientaciones pedagógicas, y suspendió la financiación de proyectos puntuales. Actualmente, el MEN orienta el acceso al derecho y al servicio de la educación para pueblos indígenas a través de programas como el de etnoeducación, y el de atención rural, los cuales buscan "asistir en materia educativa a las poblaciones más vulnerables² para suprimir las con-

² Las poblaciones que se tienen en cuenta para estos programas son: las comunidades étnicas, la población rural, los desplazados,

diciones de inequidad, discriminación o aislamiento en las que viven, y favorecer el reconocimiento de su diversidad étnica, cultural y social". Estos programas se integran en la "revolución educativa" y en sus estrategias de ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y de la eficiencia del sistema educativo (Ministerio de Educación Nacional, 2004).

La actual reforma educativa supone nuevas estrategias para el funcionamiento de la política y el programa de etnoeducación, que no precisamente garantizan el acceso equitativo y la calidad de la educación para los indígenas. Con la aplicación de la Ley 715 los aportes de la nación a la educación siguen destinados casi con exclusividad a cubrir los gastos docentes, y se ha dejado de lado la inversión en calidad, además, la asignación de recursos obedece a las lógicas de la demanda sometiendo a un abandono la financiación estatal de los proyectos educativos de las comunidades. Por otra parte, la conformación de instituciones que garanticen la cobertura en la educación básica y media por medio de la fusión, acarrea complicaciones para la definición de los Proyectos Educativos Comunitarios o Institucionales. Frente a esta situación es difícil emitir una generalización de la postura de los pueblos indígenas, pero lo que sí parece claro es la preocupación que surge en las organizaciones acerca de la posibilidad de ejercer autonomía en sus propuestas educativas.

Consecuentemente, el diseño de estándares curriculares y su implementación, afecta los principios del programa de etnoeducación. La imposibilidad de asimilar estos estándares al sistema de educación indígena, no se remedia, como lo propone el MEN, con "ajustes y adaptaciones"; además, se desconocen los procesos que han llevado las comunidades a lo largo de los años en la definición de sus currículos propios, proceso que vincula un trabajo colectivo de las comunidades, de sus autoridades y hasta de otros pueblos indígenas. Por tanto, esta propuesta genera un fuerte rechazo y una gran preocupación por parte de los pueblos y las organizaciones indígenas. (ibid.).

Es evidente que estas nuevas condiciones generan mayor regulación de la dinámica educativa a nivel local, obstaculizando el desarrollo de las iniciativas pro-

pias de educación de las diferentes comunidades de los pueblos indígenas, cerrando aún más los márgenes de autonomía y las posibilidades de intervención en la manera cómo los pueblos indígenas quieren y deciden educarse, y en las aspiraciones y el proyecto político del movimiento indígena.

Estas definiciones generales esbozan que la etnoeducación sigue siendo la única estrategia del Estado para el cumplimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas y, por tanto, es considerada como una política oficial del Ministerio a pesar de que cada vez representa menos las expectativas e iniciativas de los pueblos y el movimiento indígena. No obstante, el Programa de Etnoeducación sigue configurándose como el terreno en el que se disputan las concepciones sobre el derecho de los indígenas a la educación, y los mecanismos que deben guiar la apuesta por un sistema educativo colombiano que asuma positivamente la diferencia y la alteridad. Rojas y Castillo (2005) reconocen que estas políticas, aunque son parte integral de la legislación educativa nacional, siguen siendo marginales y se enfrentan a significativos vacíos en materia de funcionamiento y operatividad. Sin embargo, es preciso recalcar que en el aspecto jurídico, la definición de legislaciones para pueblos indígenas puede seguir siendo el espacio de confrontación y lucha política, un escenario de disputa en donde se fortalezcan las iniciativas de los pueblos indígenas.

Rojas y Castillo (2005) argumentan la condición de marginalidad de la política etnoeducativa en la dicotomía que define el sistema colombiano de educación; por un lado se encuentra el nacional y por el otro, el de las comunidades étnicas, esta división inserta las acciones institucionales de los programas etnoeducativos en las lógicas de funcionamiento del sistema nacional, que son extrañas a las lógicas locales y comunitarias obstaculizando la construcción efectiva de pedagogías propias y diferenciales acordes con las realidades y necesidades de las poblaciones indígenas.

En conclusión, se identifica la ausencia de acciones claras y concretas para el cumplimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas, y cada vez más se posterga la creación de mecanismos que lo garanticen. También se reconoce que los pueblos indígenas siguen sufriendo de estrategias inapropiadas de atención; que el cumplimiento de las obligaciones del Estado es precario, que la normatividad existente es una quimera que solo cumple con compromisos

los desvinculados del conflicto, los niños, las niñas y los jóvenes con necesidades educativas especiales, los adultos iletrados y los habitantes de las zonas fronterizas (MEN, 2004).

internacionales, pero que generan expectativas en la población, y que existe una desarticulación significativa entre el discurso educativo y la práctica.

Definición del derecho a la educación desde los pueblos indígenas: por una educación propia

La aplicación y definición del derecho a la educación de los pueblos indígenas es en gran medida resultado del proyecto político de su movimiento, que desde un principio consideró que la educación debía ser redefinida y apropiada por las comunidades para que ésta dejara de ser un factor principal de etnocidio y se transformara en una estrategia para la fundamentación, reconstrucción y permanencia de sus culturas. Dicha estrategia sigue vigente en el proceso político y organizativo de las comunidades indígenas, así lo reconoce Graciela Bolaños (2004) asesora del Programa Educativo del CRIC, cuando describe que el proceso de educación propia, es el producto de las transformaciones de la escuela que deja progresivamente de ser “el espacio de desintegración cultural”. De la misma forma, Odilia Echeverri (2007), asesora pedagógica del Instituto Departamental para la Educación Indígena de Antioquia (Indei), propone que la educación es el punto de partida para garantizar condiciones sociales y culturales que favorezcan a los pueblos indígenas, ya que fue a través de la educación que “se subvaloraron y se debilitaron los pueblos, ha de ser ella misma la que reivindique y garantice condiciones más benéficas”.

La educación se convierte en una necesidad para las comunidades indígenas quienes han intentado subvertir la esencia y los fines del ejercicio educativo impartido en años anteriores. Desde la década de los setenta estas comunidades han agenciado una propuesta educativa que se ha caracterizado por su relación intrínseca con la lucha y los procesos organizativos indígenas, los cuales han sido fundamentales en la formulación y reflexión de la educación, y han llegado a consolidarla no solo como una de las más importantes reivindicaciones y conquistas de la resistencia indígena, sino como la estrategia que articula otras reclamaciones asociadas al reconocimiento y defensa del territorio, la autodeterminación de los pueblos, el respeto por la autonomía y la aceptación de sus formas culturales. Otro rasgo característico se encuentra en la importancia de contextualizar los procesos pedagógicos en los ambientes culturales, sociales, políti-

cos y económicos; y en el análisis de sus problemáticas y necesidades para construir desde allí un proyecto de vida acorde con las expectativas y los deseos de estos pueblos. La articulación de la comunidad como ente rector y de autoridad en los procesos educativos es otro aspecto importante, éste ha facilitado la apropiación de la escuela y la educación, y ha permitido que la construcción de conocimiento y los procesos de enseñanza-aprendizaje integren fuentes de conocimiento que antes no se consideraban como son los saberes ancestrales y los conocimientos locales fundamentales en la construcción de un pensamiento propio.

La educación de los grupos indígenas como parte esencial de su proyecto político ha logrado mantener una interlocución con el Estado y otros sectores de la sociedad para promover sus propuestas e iniciativas; sin embargo, estas demandas, al ser institucionalizadas e incluidas en las agendas de gobierno y en la reglamentación estatal, se insertan en lógicas distintas, a partir de las cuales son reinterpretadas. Por esta razón, es importante identificar como los indígenas interpretan la normatividad y definición del derecho a la educación.

En este aspecto, la Procuraduría General de la Nación (2006) afirma que los pueblos indígenas en Colombia asumen su derecho a la educación desde la *educación propia*, la cual es asimilada como un derecho colectivo que vincula la interculturalidad y el bilingüismo en su definición. Por otro lado, la educación como servicio público se relaciona con la creación e implementación del programa de etnoeducación. Estas son generalidades para los pueblos indígenas, sin embargo, cada uno de ellos reinterpreta desde sus particularidades culturales y según sus necesidades los conceptos de educación propia y etnoeducación. Algunos pueden resignificar la etnoeducación e implementarla como política educativa, otros ni siquiera la consideran acorde con sus expectativas y necesidades sociales, culturales y políticas. En consecuencia, es posible reconocer diferentes tendencias que surgen de la aplicación y administración del servicio educativo en las comunidades indígenas; Rojas y Castillo (2005) identifican tres tipos: el primero obedece al proceso de educación contratada en donde se delega a una entidad distinta de la comunidad o del Estado la educación. En la normativa existente esta modalidad plantea que en las entidades territoriales podrán ser prestadores del servicio educativo diferentes instituciones, las cuales deben ampararse en los criterios del sistema educativo oficial, en el programa de etnoedu-

cación, y deben estar bajo el control y la supervisión de las comunidades quienes asumen el papel de contratantes. Con esta modalidad, varias comunidades religiosas continúan ofreciendo educación a los grupos indígenas. Este es el caso de muchos pueblos de la Amazonia y de la Orinoquia colombiana.

El segundo tipo hace referencia a la prestación del servicio a través de escuelas oficiales y bajo las directrices de las políticas educativas nacionales, en las cuales se atiende población indígena, y donde estas comunidades no tienen ninguna intervención directa sobre la manera en que el servicio es ofrecido. Esta tendencia se concentra en la población indígena desplazada, en las comunidades que habitan en capitales. No obstante, en algunas instituciones se presentan formas educativas más acordes a los pueblos indígenas, las cuales son el resultado de experiencias comunitarias, como el caso de algunas instituciones en Bosa que atienden indígenas muiscas.

Y la última tendencia corresponde a los procesos educativos que son construidos y gestionados en las comunidades, en ellos las organizaciones, las autoridades y los comuneros indígenas participan en la creación de pedagogías diferenciales, en el diseño del currículo y en los planes curriculares. Estos procesos están orientados desde el Proyecto Educativo Comunitario (PEC), los planes de vida y las políticas territoriales y educativas de los pueblos indígenas. Esta tendencia surge desde antes de la institucionalización de la educación indígena y se puede considerar como su promotora; además, recoge en gran medida las experiencias construidas desde los movimientos y organizaciones indígenas como expresión de su política educativa.

En esta última tendencia se enmarca la educación que promueven las comunidades indígenas a nivel local, en las comunidades y en cada uno de los pueblos; está orientada desde la política educativa del movimiento y la organización indígena. Estos procesos comparten características similares que configuran propuestas más o menos definidas sobre la educación que quieren los indígenas, dichas propuestas son reconocidas como educación propia, educación intercultural bilingüe o educación indígena.

La *educación propia* es la posibilidad de construcción del sistema educativo para pueblos indígenas; está fundada principalmente en la experiencia de las comunidades del Cauca articuladas al proyecto político del CRIC, quien a través del Programa de Educación

Bilingüe e Intercultural (PEBI), ha logrado consolidar una alternativa de educación que busca el desarrollo de nuevas políticas y reconocimientos legislativos acordes con las exigencias de la realidad actual (PEBI-CRIC, 2004, p. 269).

La educación propia surge en las organizaciones indígenas que impulsan una propuesta de educación de fortalecimiento de la identidad cultural y de los procesos organizativos de las comunidades. El CRIC asume la educación propia como parte fundamental de su política organizativa y como un proceso de construcción de pensamiento que permita analizar los problemas de la comunidad, descubrir su propia historia, dinamizar la cultura y fortalecer la identidad. Es definida también como un espacio organizativo donde se construye comunidad, se forman dirigentes, y se fomenta el pensamiento crítico. Esta propuesta de educación influyó en la configuración de una educación indígena en otras partes del país, y presionó para que el Estado oficializara políticas flexibles y con apoyo económico e institucional para las comunidades indígenas, reconociendo el derecho a definir su propia educación (PEBI-CRIC, 2004).

El planteamiento de la educación en los pueblos indígenas se sustenta sobre la comunitariedad, la cosmovisión y la interculturalidad, tres aspectos que se consolidan como los ejes centrales y articulan los procesos de construcción de una educación propia, en donde el conocimiento es colectivo; la escuela está inmersa en la realidad cotidiana; las políticas, los lineamientos, los contenidos, las metodologías, los modos de administración, el seguimiento y la evaluación son definidos en los proyectos comunitarios; los maestros son dinamizadores de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y orientadores del niño y la comunidad; la escuela es el espacio apropiado para la reflexión y proyección de la vida comunitaria, y la sistematización permanente de las experiencias educativas locales es necesaria para retroalimentar las dinámicas de pensamiento y acción educativa (PEBI-CRIC, 2004, p. 275).

Esta propuesta se desarrolla a través de una pedagogía propia en donde las comunidades controlan, orientan y evalúan el proceso educativo desde el bilingüismo, la interculturalidad, la investigación y la autogestión en el desarrollo de procesos curriculares de primaria (con seis cursos, aprestamiento primero, segundo, tercero cuarto y quinto), secundaria (representada en la profesionalización de maestros en

etnoeducación y en la conformación de centros de formación para jóvenes y adultos), y procesos de formación superior con programas como la licenciatura en educación comunitaria (PEBI-CRIC, 2004, p. 270).

Los procesos político-organizativos, pedagógicos y administrativos de la educación propia están articulados al proyecto de vida de los pueblos indígenas y al ejercicio de su autonomía, autoridad y autogobierno. Los mecanismos de operatividad del sistema educativo propio integran instancias locales y regionales, y otorgan funciones a diferentes agentes, como el Estado a quien le corresponde adecuar y garantizar las políticas públicas, asignar el presupuesto necesario y realizar interventorías de la aplicación de los recursos financieros. En esta estructura, las comunidades y las organizaciones tienen la responsabilidad de gestionar el funcionamiento del sistema de educación propia; construir planes de trabajo fundados en líneas de acción educativa y buscar en la reglamentación de las leyes las demandas sobre el derecho a la educación; en materia pedagógica tienen que orientar y desarrollar los proyectos educativos comunitarios y fortalecer los niveles existentes de educación escolarizada y no escolarizada ((PEBI-CRIC, 2004).

La etnoeducación a veces se usa para nombrar experiencias educativas comunitarias porque esta categoría recoge las expectativas de algunos pueblos, es legítima en la medida en que fue el resultado de la interlocución entre el movimiento indígena y el Estado. Sin embargo, dado que la etnoeducación es considerada como política oficial del Ministerio, su uso se hace menos común en el movimiento indígena, estableciendo diferencias entre la política oficial, y la política educativa que buscan las comunidades indígenas.

La diferenciación entre etnoeducación y educación propia resulta de la reclamación de las organizaciones y autoridades indígenas ante el Estado por el reconocimiento de una educación diferencial, situación que condujo a que los significados y las intenciones de las propuestas educativas se reconfiguraran en los procesos de institucionalización y legalidad, modificando tanto las lógicas y prácticas del Estado como las de las comunidades.

Recientemente surge una nueva iniciativa de varios pueblos indígenas, y es la de incorporar a sus procesos educativos programas de formación superior, es posible que aquí se establezca con mayor claridad y en ausencia de normatividad específica una propuesta de

educación superior desde, con y para los indígenas, que fortalezca el sistema educativo propio. Esta iniciativa está acompañada por un proceso iniciado por el movimiento indígena de conformación de una universidad indígena, comunitaria, bilingüe y intercultural, que asuma la investigación como condición fundamental para una educación pertinente, y que implemente programas propios diseñados a partir de las necesidades de las comunidades y de las experiencias acumuladas a lo largo de estos años (Pancho et al., 2005).

Podemos mencionar algunos programas que se han desarrollado:

- En el del Valle del Cauca la organización Indígena de este departamento (Orivac) ha implementado un programa denominado “escuela de líderes” con el objetivo de capacitar a personas de las comunidades para que asuman responsabilidades comunitarias, políticas y administrativas en sus territorios.
- En Caldas se desarrolló la Escuela de Jaibaná, coordinada por la Organización Indígena de Caldas (Cridec), la cual creó un programa para la formación de líderes comunitarios con un énfasis especial en la formación de nuevos recursos médicos propios.
- En el Cauca, a través del PEBI-CRIC, se han desarrollado varios programas en el marco del proyecto de universidad indígena, entre ellos se encuentra la licenciatura en pedagogía comunitaria, administración y gestión propias, programa de derecho propio, el diplomado sobre proyecto educativo comunitario, y con el apoyo de Programa de Educación Intercultural y Bilingüe de los países andinos (Proeib Andes) se ha participado en el diseño y desarrollo de un diplomado sobre gestión etnoeducativa, llevado a cabo por un equipo conformado por la Universidad del Cauca, la ONIC y el CRIC.
- En Antioquia se han desarrollado varios procesos de formación de liderazgo político y de cualificación de los docentes. En el año de 1989 se realizó un programa denominado Formación de Promotores Rurales Indígenas, proceso por el que pasaron la mayoría de los líderes actuales de la organización. Entre el año 2001 y 2007 se desarrolló la licenciatura en etnoeducación, un proceso de profesionalización de 45 docentes de las comunidades indígenas. Este programa

de educación formal fue implementado por el Instituto Departamental para la Educación Indígena (Indei) y certificado por la Universidad Pontificia Bolivariana. En la actualidad, la OIA comenzó el proceso de escuela de gobierno y licenciatura de la madre tierra en convenio con la Universidad de Antioquia.

Estos programas están diseñados para trabajar en la modalidad semipresencial. Son experiencias que retoman las características y dimensiones comunitarias, tratando de evitar los procesos de alejamiento de las comunidades y el riesgo de desarraigo. La formación de educación superior busca, en la perspectiva de los pueblos indígenas, formar personas que sean actores y gestores comprometidos con las dinámicas propias (Pancho et al., 2005).

En conclusión, el derecho a la educación desde los pueblos indígenas contiene particularidades que deberían ser asumidas por la planeación y política educativa del país; dichas particularidades se expresan en las propuestas que construyen las comunidades; sin embargo, éstas se enfrentan a múltiples problemáticas que no obedecen exclusivamente a las políticas estatales, sino a la falta de compromiso y trabajo en las comunidades y organizaciones indígenas generando, al igual que con las propuestas estatales, una brecha entre el discurso y la práctica. No obstante, los avances que han logrado las políticas y propuestas educativas de los pueblos indígenas son significativos revelando los obstáculos y las posibilidades de lograr una educación propia. Por eso es importante tratar de conocer la situación de los pueblos indígenas en el cumplimiento del derecho a la educación desde unos indicadores que conciben a la educación como un proceso social dirigido a ciudadanos indígenas, y no simplemente a los consumidores de un “servicio”, y que partan de la noción de que administrar no es lo mismo que educar.

Qué dicen los indicadores sobre la situación educativa de los pueblos indígenas

El seguimiento y la evaluación del cumplimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas en Colombia debe enmarcarse en las reclamaciones promovidas desde la lucha indígena, y por tanto en los matices que adquieren sus reivindicaciones. En esta medida, el reconocimiento de este derecho logra un carácter colectivo que recoge las exigencias de una

educación que favorezca la permanencia cultural y material de estas poblaciones, y alcanza una condición especial como servicio público al configurarse desde los espacios de negociación y disputa entre las políticas de los pueblos indígenas y las del Estado.

Consecuentemente, la definición, el cumplimiento y el seguimiento del derecho a la educación es complejo porque al incorporar las propuestas educativas de los pueblos indígenas a la agenda pública y a la institucionalización, son redefinidas y adquieren diferentes significados; no obstante, se mantienen los espacios de demanda y exigencia del cumplimiento al derecho. Lo que se pretende hacer en este aparte es considerar la etnoeducación como la política estatal de atención del derecho a la educación de las comunidades indígenas, y el espacio reconocido de demanda y oferta del servicio público; además, se busca identificar las problemáticas, limitaciones y alcances de aplicación de este programa y correlacionarlo con el cumplimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas.

El Programa de Etnoeducación es de cobertura nacional, y a pesar de que no cuenta con un sistema de indicadores de gestión y evaluación, sí se puede establecer un balance de la situación educativa de los pueblos indígenas a través de estadísticas y de un conjunto de indicadores implementados por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo que intentan evaluar el funcionamiento del programa diseñado y planeado para la atención educativa a esta población.

La Procuraduría General de la Nación identificó que en materia de acceso al sistema educativo los pueblos indígenas enfrentan significativas ausencias, pues presentan altos índices de analfabetismo y bajas tasas de escolaridad revelando que la cobertura a la educación para estas comunidades aún es restringida y no presenta las facilidades económicas, de infraestructura y cercanía para el acceso al sistema público de educación.

Según los datos de la Encuesta de Calidad de Vida, para el año 2003 el analfabetismo de la población colombiana mayor de 15 años era de 7,9%; mientras que para los pueblos indígenas es de 17,7%, superando el promedio nacional. En este caso, las mujeres indígenas mantienen una tasa de analfabetismo que alcanza el 22,5%, frente a la de los hombres, con el 13,1%. (Procuraduría General de la Nación, 2006, p. 154).

En los departamentos de mayor población indígena se presenta un escenario similar, en donde el índice de analfabetismo supera ampliamente el nacional, y

TASA DE ANALFABETISMO DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CON MAYOR POBLACIÓN INDÍGENA					
Departamento	Municipio	Porcentaje población indígena	Tasa de analfabetismo		
			total	hombres	mujeres
GUANÍA	Guainía	61,5	18,2	12,3	24,7
	Inírida	58,3	18,2	12,3	24,7
	Barranco Minas	55,6	16,5	11,2	22,2
	San Felipe	79,6	21,7	15,9	29,0
	Puerto Colombia	96,5	28,1	20,5	37,1
	La Guadalupe	96,0	33,2	19,5	48,5
	Cacahual	95,0	29,4	16,4	44,1
VAUPÉS	Vaupés	58,1	26,0	23,9	28,1
	Mitú	54,8	25,8	23,7	28,0
	Carurú	59,0	26,2	24,4	28,0
	Taraira	70,9	9,2	8,2	10,6
	Papunaua	91,5	36,3	31,0	43,7
	Yavaraté	89,7	19,5	4,5	36,8
LA GUAJIRA	La Guajira	42,4	36	35,5	36,5
	Manaure	75,6	24,0	22,5	25,3
	Uribia	91,17	13	14,02	12,05
VICHADA	Vichada	39,6	22,11	20,23	24,14
	Cumaribo	57,42	21,31	21,33	21,29
AMAZONAS	Amazonas	39,8	10,8	9,7	11,9
	La Chorrera	78,8	13,2	20,0	3,2
	La Pedrera	70,8	9,6	10,3	8,6
	Mirití-Paraná	100,0	23,5	20,2	27,8
CAUCA	Cauca	21,0	12,93	11,45	14,35
	Caldono	69,69	19,00	17,65	20,52
	Jambaló	95,87	20,70	18,89	22,66
	Paez	66,72	9,61	9,77	9,46
	Puracé	71,97	6,95	6,59	7,26
	Silvia	79,34	18,88	17,19	20,73
	Toribío	94,80	31,95	26,91	37,17

Fuente: elaborada por la autora con datos del censo 2005.

el porcentaje de mujeres analfabetas es mucho mayor que el de los hombres. Se creería que los departamentos y municipios con altas densidades de población indígena son objeto de políticas departamentales y municipales de intervención que busquen cambiar esta situación de marginación en la prestación del servicio educativo; sin embargo, se encuentra que la condición de analfabeta es recurrente entre hombres y mujeres mayores de 15 años, aun en los municipios que presentan más del 95% de población indígena, como es el caso de Mirití-Paraná en la Amazonia o el de Guadalupe en Guainía con tasas de analfabetismo del 23 y 33%, respectivamente. En la tabla 1 se registran las

tasas de analfabetismo de hombres y mujeres mayores de 15 años correspondientes a los departamentos y municipios de mayor población indígena.

La situación de analfabetismo entre las comunidades es el resultado de la falta de adecuación de las políticas públicas y del Programa de Etnoeducación para atender a la población indígena en el cumplimiento del derecho a la educación, el cual exige que el acceso se presente sin discriminación alguna, y que garantice la existencia de instituciones y programas de enseñanza accesibles (material y económicamente) a todos los grupos, en especial a aquellos más vulnerables. A este respecto, los pueblos indígenas han identificado que

COBERTURA BRUTA DE MATRÍCULAS INDÍGENAS EN LOS DEPARTAMENTOS DE MAYOR POBLACIÓN INDÍGENA

TABLA 2

Departamento	Matrícula oficial Educación básica	Matrícula indígena Educación básica	Cobertura bruta
AMAZONAS	18311	9278	50,7
GUAINÍA	8804	5082	57,7
VAUPÉS	8477	7162	84,5
LA GUAJIRA	113790	41428	36,4
VICHADA	16825	8581	51,0
CAUCA	294074	123061	41,8

Fuente: elaborada por la autora con datos del censo 2005 y perfiles educativos departamentales (2005) del MEN.

las mayores problemáticas para el acceso a la educación son la falta de ajuste de los programas educativos a las condiciones de dispersión geográfica, difícil acceso y desplazamiento de los niños a las escuelas; también los elevados costos de sostenimiento de los escolares que superan la capacidad económica de las familias (información obtenida de las mesas departamentales de educación).

El acceso a la educación también se puede evaluar a través de la cobertura escolar en función de la asistencia a las instituciones educativas por parte de la población en edad escolar. Para el caso de la población indígena en el 2003, la tasa de inasistencia fue de 25,5%, cifra que se encuentra por encima del porcentaje nacional que es de 22,6%. En este mismo año la población indígena en edad escolar alcanzó la cifra de 282.693 niños y jóvenes, de los cuales el 75% recibió asistencia escolar, notándose una mayor inasistencia en la población femenina.

El número de matrículas que se registran en el sistema educativo también evidencia el acceso de los pueblos indígenas al sistema educativo. El porcentaje de matrículas indígenas que registran los departamentos con mayor población de ésta revela que la cobertura para educación básica alcanza al 50% de la población, indicando que la situación de acceso para estas comunidades no es óptima, y mucho que la educación indígena como derecho, cumple con sus condiciones mínimas de obligatoriedad y gratuidad.

En materia de disponibilidad, el sistema educativo colombiano no satisface las demandas educativas de la población indígena, la cual sigue presentando porcentajes de escolarización por debajo del promedio

nacional. La tasa neta de escolarización para la educación básica de los niños y niñas indígenas entre los 5 y 15 años es del 77,3%, cinco puntos por debajo de la tasa nacional. Para la educación media, la tasa neta de escolarización es de 17,5%, porcentaje que resalta el incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de accesibilidad educativa para los pueblos indígenas, ya que la escolaridad neta para la educación media a nivel nacional es de 27% (Procuraduría General de la Nación, 2006: p. 156).

El nivel educativo que alcanzan las comunidades indígenas presenta amplias diferencias con los promedios nacionales; el 27% de esta población ha cursado la educación media completa, frente al 37% del resto de la población nacional; y el porcentaje de personas que no han cursado el primer año de educación en pueblos indígenas es del 18%; a nivel nacional este porcentaje es mucho más bajo, corresponde al 8%. Entre la población indígena mayor de 18 años el nivel educativo es el más bajo a nivel nacional, ya que el 77% de esta población no ha cursado completa la educación media, y solo el 29% de esta población ha superado el nivel de educación básica (Procuraduría General de la Nación, 2006: p. 159).

Estos índices reflejan en alguna medida la situación del derecho a la educación en pueblos indígenas, demostrando que el Estado mantiene grandes falencias en el cumplimiento de sus obligaciones; por otra parte, se manifiesta la ausencia de una caracterización estadística sobre la población escolar, y la falta de manejo y acopio de información cuantitativa como obstáculo principal no solo en el seguimiento de este derecho, sino en la planeación de políticas educativas orienta-

das a la eliminación de la discriminación y vulnerabilidad del derecho a la educación en estas comunidades.

El día a día de la etnoeducación. Problemáticas y limitaciones

La aplicación del derecho a la educación se desarrolla en medio de problemáticas estructurantes que se enmarcan en las falencias propias del sistema educativo nacional; en la descontextualización cultural, social y política de la escuela, la cual, a pesar de los procesos de apropiación, sigue manteniéndose alejada de las necesidades y realidades de la comunidad; en los altos costos educativos; en la falta de financiación estatal; en el incumplimiento de la gratuidad en la educación básica, y en la ausencia de apoyo económico para el desarrollo de las propuestas educativas de las comunidades indígenas.

Las limitaciones que presenta la educación para pueblos indígenas no solo se expresan en bajos niveles de escolarización y educativos, y en altos índices de analfabetismo, sino también en factores de calidad y pertinencia, demostrando que la implementación de las políticas etnoeducativas y la atención a las propuestas de las comunidades indígenas son tareas complejas. Durante el 2003 y 2005 el Programa de Etnoeducación y la dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales del MEN implementaron 8 mesas nacionales y 20 regionales de concertación de política etnoeducativa con participación de organizaciones étnicas, autoridades tradicionales, funcionarios de las Secretarías de Educación Departamentales (SED) y del MEN, y representantes de instituciones educativas para identificar necesidades y problemáticas del acceso, disponibilidad, permanencia y calidad de la educación en comunidades indígenas.

Este espacio logra visualizar el ejercicio del derecho a la educación a partir de la definición de unas políticas estatales que son adaptadas a nivel local y en cada una de las comunidades indígenas, reflejando el devenir “cotidiano” de las mismas, su planeación y su implementación. En este espacio se encontraron varias condiciones que afectan el desarrollo del derecho a la educación de los pueblos indígenas, entre ellas:

- La política educativa de cobertura, eficiencia y calidad no hace, en la atención, una diferenciación positiva hacia los pueblos indígenas.
- En la ampliación de cobertura educativa como política estatal no se especifica la formulación

de programas educativos de inclusión y ampliación de la matrícula para las comunidades indígenas.

- La ausencia de información válida y confiable obstaculiza el seguimiento y la evaluación de la política educativa en los pueblos indígenas; por la falta de estadísticas se dificulta identificar la cobertura, los costos, la financiación y el desarrollo de los procesos etnoeducativos en las comunidades.
- Los indicadores generados para la evaluación de la educación en comunidades indígenas desdibujan la condición de derecho e imponen la visión mercantil que concibe a la educación como un “servicio”. En esta media, el diseño de indicadores responde a la atención de la demanda educativa y no al desarrollo integral del sistema, y mucho menos al cumplimiento del derecho. Se evidencia entonces la ausencia de indicadores que midan el desempeño y el impacto real que ha tenido la etnoeducación en los pueblos indígenas como la estrategia fundamental del Estado en la observancia de este derecho.
- El desconocimiento de las propuestas de los grupos indígenas para implementar procesos y políticas de educación en sus comunidades impide el reconocimiento efectivo del derecho.
- Las condiciones de prestación del servicio etnoeducativo se ven afectadas por distintas situaciones de orden público y de desplazamiento que vulneran a la población indígena.
- La situación de la atención a la educación indígena en algunos departamentos como Córdoba y Cundinamarca se encuentra afectada por las dificultades que enfrentan ciertas comunidades en relación con su reconocimiento étnico o por procesos de reindigenización.
- En la mayoría de planes departamentales donde existe población indígena se reconoce su presencia, pero no existe información de programas específicos para estas comunidades. Así mismo, las Secretarías de Educación Departamental y Distrital no poseen datos ni estadísticas sobre la educación de las comunidades indígenas.
- En la mayoría de zonas indígenas del país se establecen convenios con diferentes organiza-

ciones indígenas, ONG e instituciones para la administración del servicio educativo porque el Estado no garantiza la gratuidad del derecho a la educación, y mucho menos apoya económicamente los proyectos específicos de educación de los pueblos indígenas.

En materia de disponibilidad a la educación, la cual obliga al Estado hacer accesible la educación, las comunidades indígenas han identificado las siguientes problemáticas:

- Desconocimiento de la normatividad etnoeducativa y la legislación indígena por parte de los funcionarios de las instituciones estatales.
- Dificultades en la gestión de las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), frente a la prestación del servicio desconocen y demoran los trámites administrativos.
- Confusión frente a las competencias de las entidades territoriales en la implementación de la etnoeducación.
- Ausencia de personal capacitado en aspectos jurídicos y pedagógicos para la gestión educativa.
- Incumplimiento de los procesos de concertación en la implementación de la política etnoeducativa.
- No hay consulta de las autoridades indígenas en la fusión de establecimientos.
- Desconfianza de las comunidades y autoridades indígenas hacia las instituciones.
- Falta de asignación de recursos para apoyar la gestión etnoeducativa de las comunidades indígenas.
- La certificación de algunos municipios obstaculiza el desarrollo integral de la etnoeducación.

En materia de accesibilidad, las comunidades indígenas han identificado las siguientes problemáticas:

- Falta de adecuación de los programas etnoeducativos a las condiciones de dispersión geográfica.
- Los costos de sostenimiento de escolares son muy elevados y superan la capacidad económica de las familias.
- La infraestructura existente es insuficiente, inadecuada o se encuentra en mal estado.

- Las difíciles condiciones de desplazamiento de los niños a las escuelas.
- Los altos niveles de deserción escolar.
- Es necesario ampliar el rango de edad de ingreso al sistema educativo.

En materia de adaptabilidad el Programa de Etnoeducación refleja las siguientes problemáticas:

- Falta de asignación de recursos para apoyar la gestión etnoeducativa de las comunidades indígenas.
- Nombramiento de etnoeducadores por parte de la SED de manera arbitraria.
- Falta de participación y apropiación de los PEC por parte de maestros vinculados a comunidades indígenas.
- Ajuste de la educación a las realidades de las regionales, teniendo en cuenta el proceso organizativo de las comunidades.
- Implementación de principios de calidad que tienden a estandarizar el sistema educativo e impiden que las escuelas comunitarias, a partir de otros principios de calidad, puedan conservar la identidad cultural y la interacción necesaria para desenvolverse en el contexto nacional.
- Se requiere el apoyo institucional al diseño y la publicación de materiales didácticos.

Y por último, la calidad de la educación de los pueblos indígenas se ve afectada por diversas situaciones:

- Falta de una normatividad etnoeducativa para atender los requerimientos de autonomía educativa de las comunidades indígenas.
- Desconocimiento de los resultados de las investigaciones realizadas en las comunidades indígenas que pueden implementarse en los procesos educativos.
- Implementación de mecanismos de vigilancia y control en el cumplimiento de la política etnoeducativa por parte de los maestros y las organizaciones indígenas.
- Incidencia de la doctrina católica de los misioneros a cargo de la educación contratada en la orientación de los PEC.

- Capacitación a maestros para desempeñarse en contextos indígenas de interculturalidad y bilingüismo.
- Falta de apoyo institucional para la elaboración de planes de vida, proyectos educativos y currículos propios.
- Falta de asesoría, capacitación y acompañamiento en la formulación de los Proyectos Educativos Comunitarios, en el diseño de currículos y en la implementación de pedagogías diferenciadas.
- Debilidad en los procesos de capacitación, formación y profesionalización de docentes de comunidades indígenas.
- Ausencia de políticas claras para los sectores indígenas, donde la asignación presupuestal; la construcción, remodelación y el mantenimiento locativo; la dotación de materiales didácticos y equipos de laboratorio; el acompañamiento, la supervisión, capacitación y profesionalización docente, han quedado relegados a la iniciativa de los interesados.

Finalmente, se puede concluir que la política etnoeducativa sigue siendo marginal en el país tanto a nivel de las autoridades centrales, como regionales y locales; de igual manera, se evidencia una ruptura entre el diseño de políticas y la planeación de éstas. Además, las reformas de corte neoliberal, la reorganización de la prestación del servicio etnoeducativo, el sistema general de participaciones y la fusión e integración institucional, han contribuido a la profundización de dicha condición, y al desconocimiento de las políticas educativas de los pueblos indígenas, vulnerando el derecho a la educación y favoreciendo que la prestación de este servicio se inserte en el proyecto neoliberal de educación, el cual obedece a una lógica contraria a los planteamientos de la educación propia de los pueblos indígenas, y hasta de la misma definición de la etnoeducación.

Así, la etnoeducación, a pesar de su marginación, ingresa a la lógica neoliberal, la cual traslada el concepto de derecho y lo suplanta por el de mercancía; ahora la etnoeducación es apoyada siempre y cuando no sea más que una oferta educativa de este mercado. Por eso es que surgen discursos que asimilan los derechos indígenas como privilegios que tienen que ser eliminados en aras de la "equidad"; prácticas que garantizan la

libre elección de la educación importando el concepto individualista sobre el colectivo, y el control y la evaluación que favorecen que la educación en territorios indígenas no sea una decisión política, sino una actividad administrativa, guiada por indicadores de gestión y resultados de "calidad" y eficiencia, favoreciendo que la prestación de este servicio se inserte en la lógica de estandarización del sistema educativo nacional.

Apuntes para la construcción de indicadores en el seguimiento y la evaluación del derecho a la educación de los pueblos indígenas

El seguimiento de la educación de los pueblos indígenas en Colombia, desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, requiere la reinterpretación del concepto mismo de "derecho", categoría que es usada en el reconocimiento de las reivindicaciones de los pueblos indígenas. En este sentido, es necesario mencionar el debate que ha sido desarrollado por autores como Rodolfo Stavenhagen (2005) y Esther Sánchez (1996) sobre la distinción entre el ejercicio individual de los derechos humanos y el ejercicio colectivo de tales derechos.

Stavenhagen (2005) plantea que los pueblos indígenas han conseguido reivindicaciones ante el Estado para el reconocimiento de una serie de derechos colectivos, en primer lugar a la tierra, al ejercicio de una autoridad propia, a la permanencia de una cultura tradicional, a una jurisdicción propia y a una educación propia. El carácter colectivo de dichas reivindicaciones y derechos indígenas plantea el problema de que éstos son asimilables a los derechos sociales y culturales de los pueblos indígenas, y por tanto, no serían de cumplimiento inmediato, sino progresivo.

Ante ello, Stavenhagen argumenta que la distinción entre los derechos individuales, de cumplimiento inmediato (los derechos civiles y políticos) frente a los derechos colectivos cuyo cumplimiento sería gradual, es una distinción artificial; porque incluso los derechos que se consideran de ejercicio individual están intrínsecamente ligados a lo social, y no pueden ser ejercidos sino colectivamente. Un claro ejemplo que plantea el autor es el derecho a la libre asociación, imposible de ejercerse de manera individual. Si a este argumento se le agrega la definición de la Corte Constitucional, en donde se reconoce a los pueblos indígenas como "sujetos colectivos de derechos" (a diferencia de "su-

jetos de derechos colectivos”), se podría admitir que los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución de 1991 y en el Convenio 169 de la OIT, son derechos fundamentales de estos pueblos.

En este contexto, el derecho a la educación sería de inmediato cumplimiento, no solo por ser un derecho tutelar de los niños, sino porque al garantizar la permanencia cultural asegura la existencia futura del pueblo indígena. Es necesario recalcar que el derecho a la educación entre los pueblos indígenas se exige como una reivindicación colectiva, porque no se trata sólo de la educación de cada niño indígena, sino de una educación diferencial que transmita al niño los conocimientos, las costumbres y las tradiciones de su pueblo. Sin ese tipo de educación, la permanencia de los pueblos indígenas estaría negada.

Acudimos al análisis de Stavenhagen (2005) y Sánchez (1996) para plantear una discusión sobre el reconocimiento del derecho a la educación de los pueblos indígenas, a saber: que la negación al derecho a una educación de acuerdo con la cultura indígena de cada pueblo, no sólo es una violación a un derecho fundamental de los pueblos indígenas, como “sujeto colectivo de derechos”, sino que también promueve la desaparición de los pueblos indígenas.

A esto se refirió Trino Morales, indígena guambiano, presidente del CRIC y más tarde presidente de la ONIC, en 1974, quien explicó:

No sólo con balas nos acaban; no solamente con bayoneta nos matan. Nos pueden matar de hambre y nos pueden matar con sus ideas. Se nos mata con las ideas cuando se nos destruye como indios. Cuando se hace creer a todo el mundo que ser indígena es ser un animal ruin, perjudicial para la comunidad. Y se nos mata con ideas cuando a nosotros mismos nos meten en la cabeza que es vergonzoso seguir nuestra propia cultura, hablar nuestra propia lengua, vestir nuestros propios vestidos, comer ciertas cosas que la naturaleza nos da o que nosotros producimos.

Las recomendaciones de Stavenhagen al gobierno colombiano como relator especial de las Naciones Unidas para pueblos indígenas, llevan implícito un tono de urgencia, teniendo en cuenta el carácter de sujeto colectivo de derechos de estos pueblos y su posible desaparición. Ante este informe, el Estado

colombiano responde con cifras de ampliación de cobertura, las cuales no incluyen consideración alguna sobre el tipo de educación impartida en las comunidades. Además, existe una condición primordial que impide la definición y evaluación real de políticas públicas educativas adecuadas para los pueblos indígenas, y es la ausencia de estadísticas que den cuenta de esta población y de sus necesidades; a este respecto, Katarina Tomasevski (2003) señala que es importante construir estadísticas desagregadas por todos los criterios de exclusión para que se pueda identificar la población que no tiene acceso al derecho a la educación registrando la discriminación, y así poder adoptar las medidas necesarias para alcanzar la inclusión.

Teniendo en cuenta lo anterior, la evaluación y el seguimiento del derecho colectivo a la educación de los pueblos indígenas adquiere matices que exigen la incorporación de indicadores capaces de integrar las especificaciones de prestación y cumplimiento de este derecho en comunidades indígenas. En primer lugar, y atendiendo a las recomendaciones de Stavenhagen, estos indicadores deben formularse para que den cuenta del funcionamiento, eficiencia, impacto y calidad del sistema educativo en comunidades indígenas, tratando de acercar la evaluación al desarrollo integral de este sistema para poder medir la pertinencia cultural y la calidad de la educación en estas comunidades; no, como ha sido costumbre los últimos años, informar sobre la administración de este servicio, sino intentar acercarse a través de los indicadores al proceso de educar.

Sin embargo, el planteamiento de estos indicadores se ve afectado por las tensiones entre las políticas promovidas desde los pueblos indígenas y las que son adaptadas por el Estado generando un campo de disputa en donde se configuran las políticas públicas. En este sentido, los indicadores deben ser conducidos a la interpretación y el seguimiento de este conjunto de disposiciones; por tanto, es necesario incluir procesos de conceptualización en perspectiva de los pueblos indígenas sobre indicadores sociales y la implementación de éstos en el seguimiento de sus “derechos” o reivindicaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- AGREDA, ANTONIA (1999). La etnoeducación: una respuesta a las aspiraciones educativas de los pueblos indígenas en Colombia. En Agurre Lisch, Daniel, *Culturas, lenguas, educación. Memorias. Simposio de etnoeducación*. VII Congreso de Antropología. Bogotá: Gente Nueva.
- ARANGO, RAÚL; SÁNCHEZ, ENRIQUE (2006). Los pueblos indígenas en el umbral del nuevo milenio. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: www.humanas.unal.edu.co/colantropos/indigenas.php. [Consultado el 18-04-2007].
- ARTUNDUAGA, LUIS ALBERTO (2007). La etnoeducación: una dimensión de trabajo para la educación en comunidades indígenas de Colombia. En Revista iberoamericana de educación, núm. 13, Educación bilingüe. Biblioteca virtual. Disponible en http://www.campus-oei.org/revista/frame_anteriores.htm
- BOLAÑOS, GRACIELA (2004). FALTAN DATOS
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2003). El derecho a la educación en la constitución, jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá: s.n.
- (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa a la luz del derecho a la educación*. Bogotá: s.n.
- ECHEVERRI BOTERO, ODILIA (2007). “Marco legal para la educación indígena”. En *kalujai. Pensamiento y cultura indígena*. Revista cultural y académica de la Organización Indígena de Antioquia, 2(2).
- ENCISO, PATRICIA; SERRANO, JAVIER y NIETO JAIRO (1996). *Evaluación de la calidad de la educación indígena en Colombia*. Informe final. Bogotá: Imprenta Nacional.
- GÓMEZ SOSA, MARÍA (2007). Educación superior indígena. Contextualización desde la Organización Indígena de Antioquia. En *kalujai. Pensamiento y cultura indígena*. Revista cultural y académica de la Organización Indígena de Antioquia, 2(2).
- HOUGHTON, JUAN (1998). “¿A dónde apunta la educación en los pueblos indígenas?” En María Trillos Amaya. *Educación endógena frente a educación formal*. Bogotá: Siglo XXI.
- JIMÉNEZ, NÉSTOR (1998). “Etnoeducación: política oficial para la educación en comunidades indígenas”. En María Trillos Amaya. *Educación endógena frente a educación formal*. Bogotá: Siglo XXI.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (1998). *Educación para la población rural: balance prospectivo*. Bogotá: s.n.
- (2004). Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales. Subdirección de poblaciones. *Estado del arte de la etnoeducación en Colombia con énfasis en política pública*. Bogotá. Disponible en www.Mineducacion.gov.co [Consultado en 15-05-2007].
- (2004). *Normatividad básica para etnoeducación*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA (s.f.). *Hacia una educación indígena multilingüe e intercultural comprometida con la vida*. Bogotá: Ediciones Turdake.

- PANCHO AQUITE, AVELINA ET AL. (2005). *Educación superior indígena en Colombia. Una apuesta de futuro y esperanza*. 2 edición. Iesalc-Unesco, CRIC, ONIC, Ascun, MEN. Cali: Departamento de Publicaciones de San Buenaventura.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2006). *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos HUMANOS*. BOGOTÁ: S.N.
- PROGRAMA DE EDUCACIÓN BILINGÜE E INTERCULTURAL (PEBI)-CRIC (2004). *Qué pasaría si la escuela. 30 años de construcción de una educación bilingüe e intercultural*. Bogotá: El Fuego Azul.
- ROJAS GARZÓN, BIVIANY (2006). “Los procesos de etnoeducación. De las reivindicaciones y la ley al ejercicio de los derechos”. En Omar Garzón. *Educación, escuela y territorio en la Amazonia colombiana*. Bogotá: Ediciones Ántropos.
- ROJAS, AXEL y CASTILLO, ELIZABETH (2005). *Educación a los otros. Estado, políticas educativas y diferencia cultural en Colombia*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- ROMERO LOAIZA, FERNANDO (2007). La educación indígena en Colombia. Referentes conceptuales y sociohistóricos. Disponible en: http://antropologia.com.ar/congreso2002/ponencias/fernado_romero_loaiza.htm [Consultado el 02-05-2007].
- SÁNCHEZ BOTERO, ESTHER (1996). *Derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina*. Bogotá: Ministerio de Salud, Instituto de Bienestar Familiar, Coama.
- STAVENHAGEN, RODOLFO (2005). *Cuestiones indígenas*. Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades de los indígenas. Adición, conclusiones y recomendaciones del Seminario de Expertos sobre Pueblos Indígenas y la Administración de Justicia. Disponible en: www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur. [Consultado el 07-05-2007].
- (2005). *Cuestiones indígenas*. Nota no verbal de fecha 16 de marzo de 2005 dirigida a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Disponible en: www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur. [Consultado el 07-05-2007].
- TOMAŠEVSKI, KATARINA (2003). *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación sobre su misión a Colombia (1 al 10 de octubre 2003)*. Disponible en: www.dplf.org/ADESC/pdfs/ext_RelatoraEspecial_co04.doc. [Consultado el 07-05-2007].
- UNICEF-ALDHU (2004). *La educación en la Amazonia colombiana un derecho postergado. Diagnóstico de situación*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.

CAPÍTULO 9



Casos documentados

*A la memoria de Máximo Cristóbal Luquez Carrillo,
líder kankuamo.*

■ MESA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y DESC

Los derechos económicos sociales y culturales (DESC) ingresan con fuerza en las agendas de los movimientos sociales de América Latina a partir de 1993 como consecuencia de la Declaración de Viena y de su Programa de Acción, resultado de la última Conferencia de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que hizo un especial llamado tanto a los Estados como a las organizaciones de la sociedad civil a enfatizar en el trabajo de promoción y defensa de estos derechos.

Sin embargo, este auge del “enfoque DESC” durante más de una década ha demostrado sus límites. Por un lado, el discurso de inclusión e igualdad implícito en la perspectiva DESC se ha visto frustrado en su contenido y en la realidad al chocarse con las duras restricciones políticas y económicas que el modelo neoliberal impuso con sus planes de ajuste estructural en todos los países latinoamericanos, que han debilitado las políticas sociales y las posibilidades de intervención positiva del Estado para garantizar los derechos sociales. Y de otra parte, la construcción política y jurídica del discurso de los DESC ha tenido históricamente un carácter occidental, urbano y universalista, que ha surgido como una dificultad cuando movimientos sociales con rasgos identitarios o culturalmente diferenciados, buscan justificar sus reivindicaciones sociales específicas en el marco de tales derechos.

Ante la segunda limitación descrita, la Organización Indígena de Antioquia (OIA) y el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) emprendieron en el año 2003 el reto de llevar a cabo una lectura intercultural de los DESC a partir de una investigación llevada a cabo en la región del Urabá Antioqueño, para indagar acerca de las visiones que los pueblos embera, tule y senú tienen sobre los derechos a la salud, la educación y la vivienda.

El propósito de este trabajo fue el de reflexionar sobre los derechos humanos económicos, sociales y culturales en relación con las cosmovisiones y el pensamiento indígena desde una perspectiva intercultural. Se buscó visibilizar y reconocer la potencia de las visiones indígenas alrededor de estos derechos, fundamentar una visión teórica que permita fortalecer los diálogos interculturales sin incurrir en excesos indeseados ni limitaciones políticas, y crear un estado del arte acerca de las discusiones jurídicas y jurisprudenciales sobre los derechos sociales de los pueblos indígenas en Colombia. El resultado de este esfuerzo teórico y político fue el libro escrito por Anne Sophie Berche, Alejandra García y Alejandro Mantilla, *Los derechos en nuestra propia voz. Pueblos indígenas y DESC: una lectura intercultural* (OIA, ILSA, 2006), auspiciado por el Comité Catholique Contre la Faim et Pour le Développement (CCFD).

Con el propósito de dar continuidad a este ejercicio pionero de realizar lecturas interculturales de los DESC en Colombia, en el año 2005 se organizó la mesa de trabajo sobre Pueblos Indígenas y DESC, integrada por la Organización Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Organización Regional Indígena del Tolima (CRIT), la Organización Regional Indígena de Caldas (Cridec), la Organización Regional Indígena de Risaralda (Crider), la Organización Indígena de Antioquia (OIA) y la Organización Regional Indígena Kamkuama (OIK), con la asesoría académica del Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin) y de ILSA.

La mesa ha tenido el acompañamiento, en sus actividades, de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), y fue reconocida en la asamblea nacional de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en mayo de 2006, como un capítulo especial indígena.

El objetivo general de la mesa Pueblos Indígenas y DESC es avanzar en la consolidación de una agenda política en DESC del movimiento indígena colombiano, contribuyendo al fortalecimiento organizativo, a la cualificación de liderazgos, a la sistematización de información y de experiencias de exigibilidad sobre los DESC, y a la incidencia en las plataformas reivindicativas de las organizaciones regionales indígenas, y en ámbitos internacionales.

Para ello se ha procurado que la mesa sea un espacio de reflexión y actuación política, investigativa y de formación en torno a los DESC. Un logro importante en esta materia ha sido la construcción colectiva de rutas metodológicas para realizar diagnósticos sobre los derechos al territorio, a la salud y a la educación en las comunidades indígenas del Tolima, Antioquia y Cauca, respectivamente, que representan casos emblemáticos para documentar violaciones de los DESC de los pueblos indígenas en Colombia, y servirán como insumos para la elaboración del tercer informe alterno que se presentará al Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Igualmente la mesa coordina su trabajo con la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD).

Lo anterior constituye un paso importante para los pueblos indígenas en Colombia porque, ante la ausencia de información estatal y alternativa específica sobre la situación de los DESC en las comunidades, se ha logrado que un grupo de personas líderes indí-

genas profundicen en la reflexión sobre los DESC, se apropien de esta perspectiva y empiecen a producir información propia sobre el estado de estos derechos. Un logro adicional es enriquecer las propias búsquedas y luchas de las organizaciones indígenas desde una perspectiva de integralidad de los derechos.

El mayor mérito de la experiencia de documentación de los tres casos que presentamos en este anuario ha consistido en identificar las metodologías utilizadas por la ONU y por otros organismos de derechos humanos y someterlas a una interpretación identitaria, con lo cual se espera aportar nuevas visiones sobre los DESC que superen sus sesgos universales, urbanos y occidentales.

El proceso de documentación y discusión de los tres casos emblemáticos seleccionados permitió hacer una discusión sobre las metodologías más apropiadas para documentar casos de violaciones de los DESC de los pueblos indígenas. Se decidió trabajar sobre la base de la identificación del núcleo esencial de cada derecho a partir de los avances hechos en Naciones Unidas y en otros organismos de derechos humanos, pero interpretando los contenidos desde una perspectiva indígena. Esto implicó un trabajo de conocimiento sobre la naturaleza de cada derecho, y un arduo debate sobre cómo interpretar tales contenidos e indicadores a la luz de la identidad y las apuestas políticas del movimiento indígena.

Por ejemplo, para el caso del derecho a la educación en las comunidades indígenas del Cauca, se trabajó con base en la metodología de las "Cuatro A" utilizada por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), y por los Relatores Especiales del derecho a la educación, sometiendo los procedimientos derivados de ella y los indicadores con base en los cuales se evalúa cada obligación (accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad), al escrutinio de las visiones propias de las organizaciones indígenas. En los casos de violaciones al derecho a la salud en las comunidades indígenas de Antioquia se ha hecho un ejercicio similar a partir de los elementos del núcleo esencial identificados por la ONU, en particular sobre el derecho a la alimentación.

En el caso de violaciones al territorio en el departamento del Tolima, la argumentación y el enfoque del estudio resultó más complejo dado que no existe un derecho a la tierra ni al territorio consagrado como

tal en el derecho internacional, ni en el plano interno. Por lo cual en este caso la investigación histórica y sociológica ha sido más decisiva para demostrar el despojo del cual han sido víctimas las comunidades indígenas pijaos.

Los casos documentados

a) Caso sobre soberanía y seguridad alimentaria de las comunidades embera del suroccidente del departamento de Antioquia.

Fue investigado por la OIA. Se definió como un caso emblemático porque tres regiones de Antioquia, con comunidades de la etnia Embera, están siendo vulneradas por diferentes factores en sus derechos a la salud y a la alimentación, causando graves problemas sobre la salud de la población infantil y altas tasas de mortalidad; todo en medio de políticas gubernamentales inadecuadas para enfrentar los problemas de desnutrición y malnutrición, pues no se adecuan a las dietas tradicionales ni a la cultura de las comunidades.

b) Caso sobre violaciones del derecho al territorio en las comunidades indígenas pijaos del departamento del Tolima.

Investigación a cargo del CRIT con la asesoría del Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin). En el departamento del Tolima existen 178 comunidades del pueblo pijao, que representan unas 20.000 personas. Sólo 30 comunidades están reconocidas por el gobierno como indígenas y se han titulado 75 resguardos. Las autoridades estatales han venido negando sistemáticamente el reconocimiento de la identidad indígena al resto de las comunidades que habitan en el departamento, lo que tiene como consecuencia que no se les reconocen sus derechos al territorio ancestral, a su gobierno y jurisdicción propias. La negación de la condición de indígenas y de la titulación de territorios ancestrales ha obligado a las comunidades a adelantar desde 1974 tomas de tierras (cerca de 25.000 hectáreas) para poder trabajar y subsistir. Sin embargo, las últimas posesiones de hecho se enfrentan en la actualidad a grandes amenazas de desalojos forzados por parte de las autoridades que dicen defender los derechos de los legítimos propietarios. Estos territorios que están en disputa y reclaman las comunidades pijaos pertenecen a territorios reconocidos en dos escrituras de la época colonial a las que el

Estado colombiano no otorga ninguna validez. Al lado de esta situación, cuatro comunidades (600 familias) se enfrentan en la actualidad a un inminente desalojo “voluntario” de sus tierras que van a ser inundadas para construir la represa Salahonda; en este proceso las familias han sido divididas por las autoridades, llevándolas a negociar los predios y sus mejoras de manera individual, y no se han hecho las consultas previas que ordena el Convenio 169 de la OIT.

c) Caso sobre violaciones del derecho a la educación en las comunidades indígenas del departamento del Cauca.

Caso investigado por el CRIC con la asesoría de ILSA. En éste se ilustran claramente violaciones al principio de no-regresividad de los DESC. La Constitución de 1991 consagró los derechos territoriales, culturales y políticos de los pueblos indígenas. Se reconoció el derecho a la etnoeducación, y se les brindó a las comunidades indígenas amplias facultades para organizar la educación propia. Sin embargo, con el desarrollo legislativo y administrativo del derecho a la educación se han venido recortando estas facultades, y el Estado, a través de decretos de organización del servicio educativo, ha impuesto no sólo criterios frente al currículo y la construcción de los proyectos educativos, sino que además ha recortado drásticamente el presupuesto con la Ley 715 de 2001 que obligó a la fusión de entidades educativas, al cierre de otras y al traslado de profesores, así como a la pérdida de plazas laborales de maestros tradicionales que fueron obligados a participar en concursos públicos para los cuales no estaban preparados. Todos estos cambios han implicado serios problemas de falta de cobertura escolar, desescolarización y deserción de los niños, las niñas y los jóvenes indígenas.

El caso que se documentó con el CRIC se centró en el resguardo-municipio de Jambaló. Allí las comunidades indígenas nasa han tenido una importante historia de lucha y resistencia frente a los sistemas de servidumbre de la mano de obra indígena por parte del poder terrateniente, y frente a los procesos de aculturación provocados por obra de las misiones de la Iglesia católica. Durante los años noventa, las autoridades tradicionales indígenas discuten y trazan un plan de vida global para las comunidades, correspondiendo a la educación propia la tarea fundamental de formar a los niños, las niñas y los jóvenes, mediante los pro-

yectos educativos comunitarios (PEC), en los valores y principios adoptados por el plan de vida. El Cabildo comienza de esta forma a impulsar los procesos de educación propia, logrando avances significativos en lo pedagógico, en la construcción de identidad colectiva, y en la formación de los maestros indígenas. La satisfacción del derecho a la educación en Jambaló es alta pues la educación, al volverse pertinente para los estudiantes y las comunidades, por el hecho de estar vinculada con la lengua propia, las tradiciones y la vida colectiva, ha permitido la permanencia de estudiantes

y su promoción. Sin embargo, estos logros son atribuibles al manejo autónomo logrado por las autoridades tradicionales, y no a un compromiso del Estado con el desarrollo de los procesos etnoeducativos. La legislación vigente, a pesar de reconocer la educación con contenidos definidos por los pueblos indígenas como un derecho, sigue manteniendo percepciones políticas y esquemas administrativos que se convierten en reales dificultades para alcanzar una educación verdaderamente indígena, que supere la educación como vehículo de apropiación de la cultura occidental.

CASO 1

El derecho a la educación en el municipio resguardo
de Jambaló (departamento del Cauca)

La paradoja de la educación indígena

■ CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA (CRIC)
MESA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y DESC*

Entre los siete puntos de lucha sobre los cuales se fundó el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en 1971, se encontraba en séptimo lugar el propósito de formar maestros indígenas para que enseñaran en lengua propia, a partir del conocimiento indígena a los niños, las niñas y los jóvenes de sus comunidades. Aunque en último lugar, este punto revestía una importancia fundamental para los propósitos del CRIC como organización de la lucha indígena, pues revelaba que los pueblos indígenas no simplemente buscaban reivindicaciones de carácter civil, sino que en su proyecto político figuraba una apuesta por defender la supervivencia de las culturas indígenas, a las cuales la Ley 89 de 1890 había condenado a la “reducción a la vida civilizada”, proceso que se llevaba a cabo mediante la educación impartida y dirigida por la Iglesia (Jimeno y Triana, 1985).

Precisamente en los siete puntos de la plataforma de lucha del CRIC, la educación bilingüe se refiere al proceso de enseñanza llevado a cabo tanto en lengua indígena como en español. Sin embargo, la educación “bilingüe” se limita a definir la lengua o lenguas en

las cuales se desarrolla el proceso de educación, pero no hace ninguna propuesta educativa en perspectiva indígena, sino que simplemente facilita la transición de los jóvenes de la vida indígena a la vida occidental. Las lenguas indígenas se convierten así en un vehículo hacia la mejor aprehensión de una lengua y una cultura no indígenas.

Aquí subyace una falta de claridad en los conceptos que lleva a que en algunos casos se hable de “educación indígena” para denominar realmente procesos de “educación bilingüe”. Las demandas en educación hechas por los pueblos indígenas demostraron que la educación indígena buscaba mucho más que una educación bilingüe (PEBI-CRIC, 2004, p. 46). La educación “indígena” debía aplicarse no sólo en territorios indígenas donde las comunidades utilizaban en la vida cotidiana sus lenguas propias, sino también en pueblos indígenas cuya lengua materna era el español.

Mientras los pueblos indígenas reelaboraban el concepto de educación, algunos Estados adoptaron el término de “etnoeducación”, moldeando el concepto creado por Bonfil Batalla de “etnodesarrollo” (Bonfil, 1982). Con la etnoeducación se proponía el uso de las lenguas indígenas, pero también el replanteamiento de los contenidos de la educación hacia una educación

* Este artículo fue realizado por Abelina Pancho y Claudia Navas, Programa de educación bilingüe del CRIC, con el apoyo de Libardo Herreño (ILSA) y Mauricio Caviedes (Cecoin).

que recogiera elementos de la vida, el conocimiento y la tradición indígena. El concepto de etnoeducación se incorporó, con la aceptación de las comunidades indígenas, a la legislación de varios países, entre ellos Colombia. Incluso se admitió que los contenidos de la etnoeducación debían ser supervisados por el Estado (Procuraduría, 2006, pp. 144-145). Si bien la etnoeducación como modelo educativo implicaba la contratación de maestros indígenas, clases en su propia lengua, y la inclusión de elementos de la tradición (como los mitos, la medicina tradicional, etc.), continuaba siendo un vehículo para la inserción de los niños, las niñas y los jóvenes en la vida no indígena, es decir, la lengua y el saber indígenas funcionaban como medios hacia la educación en la cultura occidental.

Frente a esta situación, algunos pueblos se plantearon entonces el concepto de “educación propia”, orientado más a una educación que preparase a los niños, las niñas y los jóvenes en el conocimiento de la cultura occidental, pero también, y en igual medida, en la cultura y el conocimiento indígena, superando el desequilibrio que se presentaba en la escuela entre la cultura occidental hegemónica y la cultura indígena marginal. Aunque este último concepto de “educación propia” parece resolver la necesidad de una educación que parta de la autonomía de los pueblos, de la permanencia de la cultura indígena y de la afirmación de un conocimiento propio, la escuela “propia” no ha podido avanzar sin la presencia de varios problemas. Es posible que la larga historia del CRIC, que se remonta a 1971, refleje avances sólidos en la educación propia, pero hay que decir que se trata de avances que se han conseguido en una lucha permanente contra la imposición. La escuela propia de los pueblos indígenas del Cauca oscila entre la legitimidad de lo occidental y la marginalidad de lo indígena, tratando de superar ese desequilibrio, sin haber logrado una solución total al dilema.

La causa de ello está justamente en el intento de construir una educación propia desde un conocimiento indígena, en una institución no indígena como es la escuela. Esta contradicción se hace manifiesta, entre otros elementos, en la enseñanza de la lengua, que aunque es practicada en la escuela, resulta un fracaso cuando la lengua ya no es enseñada en el hogar de los niños y las niñas, o en la incompatibilidad del conocimiento que la escuela ortodoxa atribuye al trabajo agrícola (PEBI-CRIC, 2004, p. 173).

Los avances que ante estos problemas ha logrado el CRIC son significativos. El programa de educación

bilingüe (hoy Programa de Educación Bilingüe e Intercultural, PEBI) es testimonio de que los pueblos indígenas intentan construir algo más que una educación con lenguas indígenas que lleve al abandono de la vida y cultura indígena. Este proceso revela los obstáculos y las posibilidades de lograr una educación propia, por ello el interés de profundizar en su conocimiento. Los logros del programa de educación bilingüe e intercultural del CRIC, ponen a las escuelas indígenas del Cauca en una situación muy diferente de las de otras regiones indígenas del país.

Mientras en el Cauca, e incluso en Antioquia, hay logros significativos en la educación propia, otras regiones indígenas se debaten aún en el proceso de alcanzarla. En el caso de la Amazonia, donde las organizaciones indígenas han sido creadas mucho más recientemente, y donde la presencia de la escuela oficial es precaria y la diversidad de los pueblos indígenas es más compleja, el proceso de construir la educación propia reviste mayores dificultades. Así lo explica Jean Jackson (1995) al elaborar una etnografía de los procesos en los cuales los maestros indígenas tratan de construir una escuela propia, llevando a esta institución el conocimiento indígena, encontrándose en ese intento con la inevitable desnaturalización de ese conocimiento que intentan retomar y reivindicar. En particular, al intentar traer a la escuela el conocimiento chamánico, se han encontrado con la imposibilidad de transmitirlo por fuera de la maloca, o de puntos territoriales donde tradicionalmente debe permanecer la enseñanza de la medicina tradicional.

He aquí la paradoja: mientras más se intenta llevar el conocimiento indígena a la escuela, más conscientes son los indígenas de que ésta es una institución no indígena y está construida y concebida para un conocimiento no indígena.

La experiencia del programa de educación bilingüe del Cauca nos indica que los pueblos indígenas han hecho grandes esfuerzos por articular la escuela a un plan de vida de pervivencia de los mismos. Esto ha sido posible gracias a la solidez de una organización indígena de más de treinta años, que ha logrado articular las escuelas y los programas propios a los planes de vida de los resguardos y las alcaldías municipales lideradas por indígenas. En ese sentido, experiencias como las de Jambaló, son prueba de la importancia que para los pueblos indígenas tiene la escuela como escenario donde debe prolongarse su cultura. Sin

embargo, la experiencia concreta de Jambaló, que sistematizamos en este documento, aunque es relativamente exitosa y refleja importantes avances en la conquista de una educación propia, es insuficiente para evaluar la situación de la educación indígena en términos generales. La experiencia de Jambaló nos muestra cómo, incluso allí donde los pueblos indígenas tienen una gran capacidad de lucha por el derecho a la educación y realizan el ejercicio de administrarla, se encuentran con múltiples obstáculos que niegan la autonomía para construir la educación propia.

La legislación vigente, a pesar de reconocer la educación con contenidos definidos por los pueblos indígenas como un derecho, sigue manteniendo percepciones políticas y esquemas administrativos que se convierten en reales dificultades para alcanzar una educación verdaderamente indígena, que supere la educación como vehículo de apropiación de la cultura occidental.

En ese sentido, nos permitimos presentar aquí un análisis de Jambaló, no como ejemplo de la situación de educación de los pueblos indígenas de todo el país, sino como una muestra de las dificultades que dicha educación tiene en Colombia, incluso allí donde las autoridades indígenas parecen tener gran capacidad de decisión administrativa.

El ejercicio de evaluación del derecho a la educación en el resguardo-municipio de Jambaló es un esfuerzo de la Mesa de Pueblos Indígenas y DESC por hacer interpretaciones interculturales de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Este ejercicio requirió de un trabajo de reinterpretación conjunta del concepto de derechos, que implica debatir si el reconocimiento de las reivindicaciones de los pueblos indígenas es posible a través de una categoría política (el concepto de “derecho”) formulada como parte de un proyecto político de Estado-nación occidental.

Teniendo en cuenta lo anterior, el lector encontrará que, para realizar el ejercicio de evaluación del derecho a la educación en Jambaló, se adoptó lo que el sistema de las Naciones Unidas ha propuesto con el nombre de “la metodología de las 4 A”. Esta metodología evalúa el reconocimiento de cada derecho y su progreso, a través de cuatro dimensiones de esos derechos (económicos, sociales y culturales), que son a la vez obligaciones para el Estado: la accesibilidad, la asequibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad. Cada una de estas dimensiones, que a la vez son obli-

gaciones de los Estados, se evalúan a través de algunos indicadores propuestos por el sistema de las Naciones Unidas, por la Defensoría del Pueblo y por la Procuraduría General de la Nación.

El CRIC analizó la metodología de las “cuatro A” y la sometió a una discusión desde la perspectiva indígena. Con base en el análisis practicado se decidió avalar en general la propuesta de las Naciones Unidas, para hacer seguimiento al cumplimiento del derecho a la educación por parte del Estado. Pero el CRIC reconoce tal metodología sólo en la medida en que parte de una comprensión propia de los conceptos e indicadores propuestos. Por esta razón, en la estructura del documento se encontrará en cada apartado:

1. Una descripción del contenido “occidental” de cada dimensión del derecho a la educación y de los indicadores mediante los cuales se evalúa.
2. Una interpretación del CRIC de cada dimensión, señalando elementos de interpretación propia que deben tenerse en cuenta al aplicar la metodología a las realidades educativas indígenas; se señalan además críticas a los indicadores, explicitando lo que no se acepta de ellos en la perspectiva indígena.
3. Una aplicación del método de las “cuatro A” al caso de Jambaló, pero adecuándolo a la interpretación indígena.

Con este ejercicio empírico se espera encontrar pistas para evaluar la educación indígena desde un enfoque de derechos que reconozca la autonomía y la cultura de sus pueblos. No obstante, se trata de un primer intento por crear criterios propios de los pueblos indígenas para evaluar el progreso de sus derechos. El logro de indicadores satisfactorios requiere de este punto de partida, pero más aún, de una prolongada discusión hacia el futuro. Está en manos de las organizaciones indígenas, sus maestros, sus comunidades y sus autoridades, evaluar qué tan adecuado resultó este ejercicio, y proponer alternativas para seguir luchando por el derecho a una educación propia.

El proyecto educativo del CRIC

El sistema educativo que administra el PEBI busca articularse íntimamente con los planes de vida de los pueblos indígenas del Cauca, partiendo de principios educativos inspirados en las cosmovisiones de estos pueblos indígenas, el conocimiento tradicional, las formas de vida comunitarias y la lucha por la pervi-

vencia de estos pueblos, el desarrollo de una economía propia y la reivindicación de un territorio propio. Este sistema de educación propia ha logrado articular la educación básica primaria y la educación media, con los Centros de Educación Comunitaria Indígena Bilingüe (Cecib) y, a nivel departamental, ha conformado una universidad indígena que adelanta programas de pedagogía comunitaria, y legislación y administración propias. Este informe enfatiza en la evaluación realizada sobre la educación básica y media.

El sistema educativo del CRIC, desde la primaria hasta el bachillerato, adelanta esfuerzos permanentes en la formación de docentes (indígenas en su mayoría) que hoy alcanzan la cifra de 298, como bachilleres en etnoeducación. Al mismo tiempo, el PEBI insiste en formar jóvenes bachilleres capaces de articularse a las dinámicas sociales de sus comunidades (al contrario de una educación oficial que forma para el mercado laboral), y de crear fuentes de trabajo en sus comunidades.

Paralelamente a los esfuerzos realizados en educación básica y media, el PEBI ha logrado desarrollar los siguientes programas dentro del proyecto de universidad indígena:

1. Licenciatura en pedagogía comunitaria.
2. Administración y gestión propia.
3. Programa de derecho propio.
4. Diplomado sobre proyecto educativo comunitario.
5. Con el apoyo de Programa de Educación Intercultural Bilingüe de los Países Andinos (Proeib Andes), se ha participado en el diseño y desarrollo de un diplomado sobre gestión etnoeducativa, llevado a cabo por un equipo conformado por la Universidad del Cauca, la ONIC y el CRIC. En la primera promoción participaron 29 delegados de 23 pueblos indígenas de diversas regiones de Colombia.
6. Diplomado género y familia.

Ubicación geográfica y reseña histórica de la situación de educación en el municipio de Jambaló

La educación en Jambaló, como parte del proceso político del CRIC, no puede entenderse fuera del contexto de las luchas de los pueblos indígenas del Cauca, y su relación con el Estado a lo largo de la historia. Una breve reseña histórica será útil para entender la perspectiva

según la cual se define la educación para los indígenas nasa en Jambaló. Jambaló es un resguardo-municipio ubicado al nororiente del departamento del Cauca, situado en la cordillera central de Colombia. Limita por el norte con los municipios de Toribío y Caloto, por el oriente con el municipio de Páez, por el sur con el municipio de Silvia y por el occidente con el municipio de Caldono. En la organización territorial dada por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Jambaló pertenece a la Zona Norte (ver mapa 1). Tiene la particularidad de ser en su totalidad un territorio de resguardo desde su dinámica político-cultural, y desde la organización político-administrativa general del país.

Jambaló se encuentra organizado internamente en tres zonas: alta, media y baja. Está constituido por 34 veredas que se extienden entre los 1.700 y 3.800 msnm, en un área de 254 kilómetros cuadrados. Posee una población de 14.094 habitantes en su mayoría indígenas nasa (paeces), de los cuales, 941 personas (6,7%) habitan el área urbana y 13.108 (93,3%) son habitantes del área rural, conformando 3.284 núcleos familiares (tabla 1).

TABLA 1

Población total	Grupo étnico	Personas	Porcentaje
14.094	Nasa (Páez)	13.118	93,87
	Guambiano	555	3,95
	Mestizo	289	2,12
	Afrodescendientes	8	0,06

Fuente: Cabildo-Alcaldía Jambaló (2003).

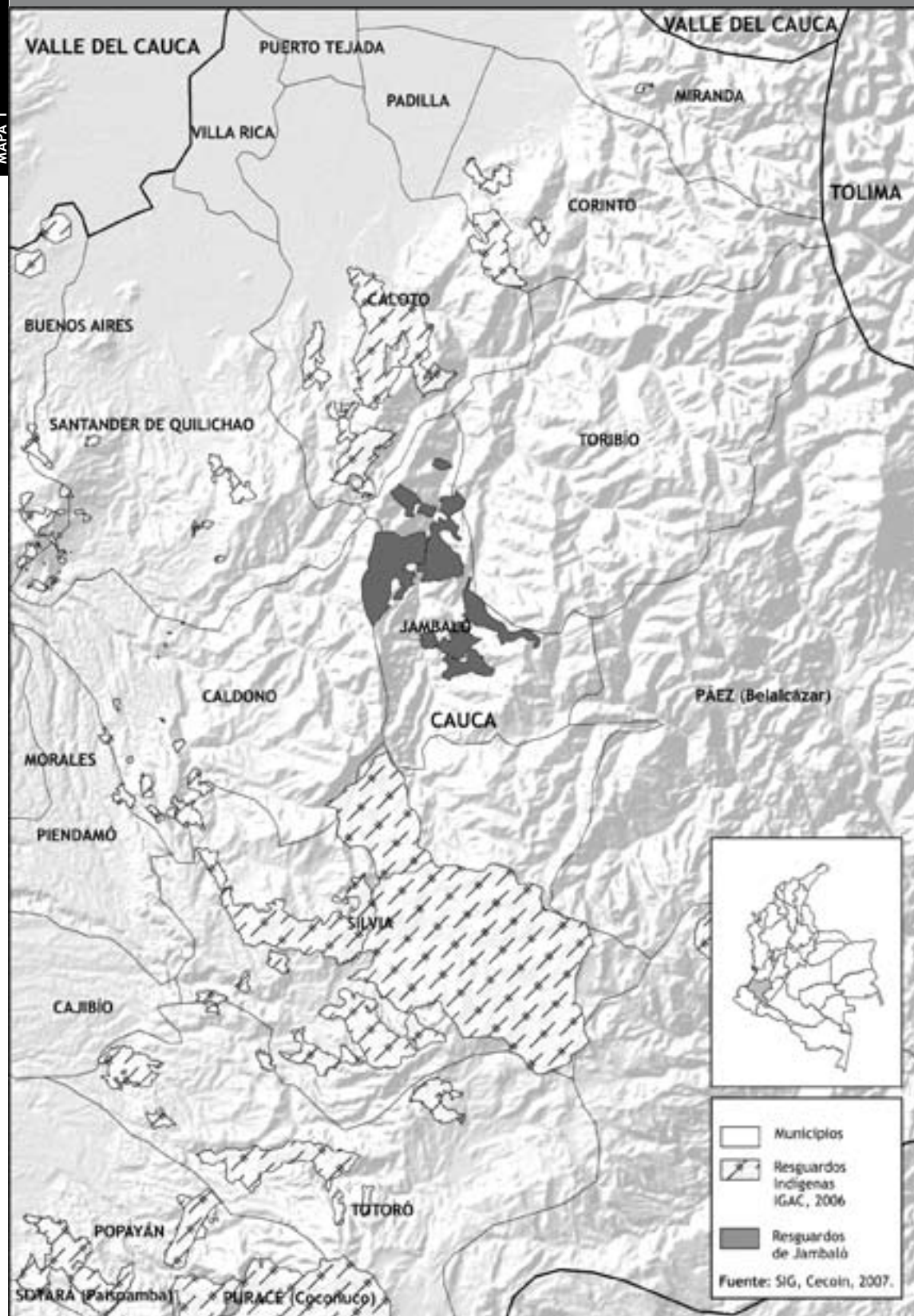
Jambaló cuenta con cuatro centros preescolares —uno en el área urbana—, ocho en proceso de implementación; tiene 32 escuelas rurales mixtas, 20 de ellas con primaria completa donde hay 3.028 estudiantes de 1 a 5 grado, y 207 en grado cero; estas escuelas se encuentran fusionadas a las tres instituciones educativas que tienen de cero a once grado, y donde cursan el bachillerato 470 estudiantes; hay también un centro educativo de cero a noveno grado. Existen además tres centros de capacitación para adultos (educación formal flexible) (Alcaldía de Jambaló, 2003).

La relación entre luchas por la tierra y la educación en Jambaló

La comunidad de Jambaló, hasta el nacimiento del CRIC en 1971, estaba sometida al terraje y más de la

UBICACIÓN DEL MUNICIPIO DE JAMBALÓ EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA

MAPA 1



mitad de su población se asentaba como terrajeros,¹ a pesar de encontrarse dentro de los linderos del título colonial firmado entre don Juan Tama² y el gobierno colonial, jurídicamente reconocido por el Estado colombiano, al igual que los demás títulos coloniales de resguardo que aún se conservan, según la Ley 89 de 1890. Las luchas que hoy los indígenas llaman de “resistencia”, fundadas en formas propias de organización comunitaria, permitieron que, hacia la década de los ochenta ya se hubiera abolido el terraje como forma de explotación en las regiones indígenas del Cauca, legitimando así la posesión de su territorio tradicional, y haciendo efectiva la recuperación de sus tierras (Vasco, 2002). Esta resistencia ha hecho que progresivamente se generen mecanismos propios para atender las diversas problemáticas y necesidades sociales de sus pobladores, tal es el caso del denominado Proyecto Global³ con los programas⁴ y proyectos amplios concertados entre Alcaldía y Resguardo.

Cayetano Paví y Manuel Vargas, mayores de la comunidad de Jambaló, explican cómo, durante los años treinta, e incluso entrada la década de 1970, la educación misional buscaba el abandono de las tradiciones indígenas, siguiendo la Ley 89 de 1890, que encargaba a la Iglesia de la educación de los pueblos indígenas en el territorio nacional, con el argumento de que estos pueblos debían ser “reducidos a la civilización”. Al mismo tiempo, durante la mayor parte del siglo XX, los terratenientes trataban de evitar que los indígenas

accedieran a la educación escolar. Sin embargo, la comunidad empieza a darse cuenta de que la educación misional no satisfacía las necesidades de la comunidad y rechazaba las costumbres tradicionales, en especial la lengua propia de los pueblos indígenas. Este tipo de educación fomentaba la migración de los indígenas a las ciudades al distanciarlos de las formas tradicionales de trabajo agrícola (Cátedra Unesco, 2002).

Planes de vida, participación, autonomía y educación en Jambaló

La participación comunitaria se entiende en Jambaló como un derecho y un deber de toda la comunidad para aportar a la orientación, gestión, dirección, ejecución, evaluación y seguimiento de los diferentes programas y acciones de su proyección sociocultural, política, económica y educativa. Las asambleas comunitarias son el espacio de congregación y de legitimación de las decisiones, como aparece en el cuadro 1.

Como secuela de las políticas de descentralización instauradas durante la década de 1980 para la elección de alcaldes, como una oportunidad para la participación popular, la comunidad de Jambaló decide, en 1987, impulsar la iniciativa del Proyecto Global como un ejercicio no solo de participación, sino como una estrategia de organización en torno a la construcción comunitaria del Plan de Vida. Este proyecto llega a consolidarse como una forma de organización comunitaria que permite la participación e incidencia de los pobladores en las políticas públicas, en la generación de propuestas para la resolución de conflictos, y en la posibilidad de presentar candidatos a la Alcaldía y al Cabildo, que impulsaran las iniciativas y los proyectos de las asambleas. Actualmente, el Proyecto Global se sigue perfilando como una alternativa de solución a problemas sociales, organizativos, políticos y económicos que existen en el resguardo. El Plan Global se desarrolla en estrecha relación con la Asociación de Cabildos Indígenas de la Zona Norte (ACIN) —creada en 1994—, con el nivel regional (CRIC) y nacional (ONIC), los cabildos, comités, programas, proyectos comunitarios y demás asociaciones de cabildos.

El Proyecto Educativo Comunitario de Jambaló (PEC)

En 1996, los pueblos indígenas lograron el reconocimiento por parte del gobierno de los proyectos educativos comunitarios (en oposición a los proyectos

¹ El terraje es una forma de tributo o impuesto en trabajo que los hacendados (terratenientes) impusieron a las familias indígenas en el marco del proceso de despojo de sus tierras para ser convertidas en haciendas. Consistía en el pago por parte de cada familia de dos o tres días de trabajo a la semana en la hacienda del patrón, por el “derecho” de tener allí casa y sembrado de pancoger, complementado en general con la obligación de trabajar los demás días con un salario rebajado de peón.

² Juan Tama, cacique de Tierradentro, lideró la resistencia del pueblo nasa al despojo de sus territorios y es considerado la máxima autoridad política, cultural y mítica. Ahora vive y manda a su pueblo desde la Laguna de Juan Tama en Tierradentro, a donde van cada año los cabildos nombrados para entregarle sus varas de mando y recibir fuerza para gobernar.

³ El Proyecto Global es el plan de vida para la proyección y el desarrollo del territorio bajo el criterio recíproco entre comunidad y ONG, sectores estatales y entidades nacionales e internacionales en el marco de la construcción de alternativas de paz con otros pueblos y culturas (Marcos Cuetia, alcalde municipal de Jambaló).

⁴ Entre los principales programas del Proyecto Global se tienen: educación, economía y ambiente, jurídica, guardia indígena, administración y gestión propia, etc.



educativos institucionales, que promovía el ministerio de educación nacional), que permiten la participación de toda la comunidad, incluso el Cabildo, en las decisiones de los contenidos curriculares de la escuela primaria y el bachillerato.

El reconocimiento de la participación de toda la comunidad, incluidas las autoridades del Cabildo, en la formulación de proyectos educativos comunitarios (a diferencia de los proyectos educativos institucionales, que reducen la participación a los sujetos que poseen una relación directa con la escuela), ha permitido que las autoridades indígenas se planteen una relación entre el proyecto social, económico y cultural de la comunidad, y los objetivos de los procesos educativos que se adelantan en el resguardo, articulando la proyección de la actividad económica, la participación política en dinámicas comunitarias y la pervivencia de tradiciones culturales indígenas, en el escenario de la escuela, articulándolo a los objetivos y al cuerpo del plan de vida o Plan Global de Jambaló.

Análisis del núcleo esencial del derecho a la educación: el caso de Jambaló

El análisis recogido aquí es el resultado de un proceso de recolección de información estadística a partir de los registros administrativos del Cabildo indígena de

Jambaló, realizado en conjunto entre el PEBI-CRIC y la Alcaldía Municipal de Jambaló, a través de su secretaria de educación. Estos datos cuantitativos fueron contextualizados con el resultado de entrevistas no estructuradas realizadas a maestros de la comunidad de Jambaló a lo largo de un periodo de tres meses, correspondientes a los últimos tres meses del año 2005.

El resultado de las entrevistas y la información estadística fue sistematizado en un primer informe sobre el derecho a la educación en Jambaló. A partir de este primer informe se realizó un taller en enero de 2007, con maestros de diferentes comunidades indígenas del Cauca (no sólo del municipio de Jambaló), en el marco de las actividades de la licenciatura en pedagogía comunitaria de la Universidad Autónoma Indígena e Intercultural (UAIIN) del PEBI-CRIC. En estos talleres se trabajó un análisis por grupos del primer informe y una serie de conclusiones planteadas por los maestros que hacen parte del programa de pedagogía comunitaria sobre los problemas del derecho a la educación. Las sugerencias de los maestros se incorporaron al informe y éste, a su vez, fue presentado ante la Mesa de Pueblos Indígenas y DESC, de la que hacen parte el CRIC, la Organización Indígena de Antioquia (OIA), el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alter-

nativos (ILSA), el Centro de Cooperación al Indígena, el Cabildo Kankuamo y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Allí se sometió a debate y se incorporaron sugerencias al documento.

Finalmente, en un taller conjunto entre el CRIC, ILSA y Cecoin, se reelaboraron las conclusiones finales y la estructura de este documento.

Derecho a la disponibilidad

Según la Procuraduría General de la Nación, los ciudadanos están facultados para exigir la existencia de suficientes instituciones y cupos que permitan acceso al sistema. La satisfacción de este servicio recaería, según la Procuraduría, plenamente sobre el Estado, sea por medio de la oferta privada o pública. La obligación de *asequibilidad* implica satisfacción, por parte del Estado, de la demanda educativa financiando instituciones educativas y absteniéndose de prohibir las particulares. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, asequibles a todas las personas. Entre las condiciones que satisfacen estas obligaciones están: edificios, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, entre otras. Los indicadores del cumplimiento serían: gasto público en el sector educativo en relación con el producto interno bruto; equidad en el acceso a la educación; inversión en educación preescolar, básica y media; gratuidad de la educación; profesionalización y dignificación de la actividad docente; disponibilidad de personal docente, y modernización del servicio educativo, entre otros, para evaluar el cumplimiento de tal obligación de asequibilidad (Procuraduría 2006, p. 51).

Lectura de la asequibilidad desde el CRIC

Según el CRIC, en la perspectiva indígena, la asequibilidad debe tener en cuenta:

- Han sido las movilizaciones sociales y las acciones educativas llevadas a cabo en el país por los pueblos indígenas las que han permitido el avance del modelo de educación propia.
- La Constitución, e instrumentos internacionales de derechos humanos (Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Pueblos Indígenas) han reconocido la educación propia de los pueblos indígenas.

- Los pueblos indígenas con sus luchas históricas han hecho respetar sus derechos al territorio, a la cultura y a la autonomía.
- Los pueblos indígenas siempre han asumido la educación propia desde sus tradiciones, cosmovisión y cultura. Por tanto, la asequibilidad sólo puede entenderse para los pueblos indígenas si las instituciones educativas respetan y reconocen integralmente la autonomía educativa de las comunidades.
- El manejo de los recursos públicos para educación de las comunidades indígenas se hace por vía del sistema general de participaciones,⁵ el cual debería respetar el derecho a la autonomía. Sin embargo, los recursos que llegan a los cabildos para la educación sea por vía de transferencias o por la Alcaldía, son insuficientes pues no tienen en cuenta las reales necesidades de financiación de la educación propia. El CRIC insiste en que la financiación pública de la educación propia se debe hacer en concertación con las autoridades tradicionales.
- La financiación de la educación de los pueblos indígenas es una obligación del Estado y no de los cabildos. Como entidad territorial indígena, los resguardos tienen derecho a participar de los recursos corrientes de la nación para educación en igualdad de condiciones, y teniendo en cuenta que son entidades de régimen especial, pues lo contrario significa discriminación.
- El CRIC considera que la descentralización de funciones sin transferencia de recursos suficientes constituye una violación al derecho de autonomía de los cabildos, sobre todo al ejercicio del gobierno propio según las prescripciones del Convenio 169 de la OIT.
- El Decreto 982 de 1999 reconoce la deuda histórica con los pueblos indígenas del Cauca. En este sentido, el Estado ha asumido el compromiso de asignar recursos suficientes para superar la

⁵ Con "...la Ley 715 con base en la cual se cambiaron los criterios de asignación de recursos; a partir de estas normas surge el Sistema General de Participaciones utilizado actualmente; este sistema utiliza fórmulas para la distribución del presupuesto que, en el caso de educación, se fundamentan en la demanda por educación, medida por el número de alumnos existentes y las necesidades de ampliación de cobertura, así como en los resultados de indicadores de equidad para atender a las regiones que más necesidades presentan" (Procuraduría, 2006, p. 109).

emergencia económica, social y cultural de estos pueblos. La financiación pública de la educación propia es una forma de reparación a los pueblos indígenas.

- Hablando de pueblos indígenas hay que considerar que la disponibilidad de educación no es solamente pública y privada, sino que existe la educación comunitaria como ejercicio de colectividad.

Aplicación de la asequibilidad al caso de estudio

Gasto público en el sector educativo

Según la Procuraduría, aunque inicialmente se presentó un aumento del gasto público en el sistema de educación nacional (pasando de 2,30% del PIB a 3,44%), entre 2002 y 2004, se presenta una gradual reducción del gasto en educación. Según la Procuraduría, el gasto baja de 3,44% en 2001 a 3,11% en 2004. Con el acto legislativo 01 de 2001, reglamentado por la Ley 715, la inversión disminuye a un promedio inferior al 9% entre 2001-2004 (Procuraduría, 2006, p. 24). No obstante, la Procuraduría no presenta estadísticas en relación con la inversión pública en educación de los pueblos indígenas.

Este cuadro indica cómo, a partir del 2002, se sienten los efectos del acto legislativo 01 de 2001, que recortó los recursos del situado fiscal dirigidos a salud y educación, implementando el sistema general de participaciones. De 2002 a 2006 se pierden cerca de un 33% de los recursos públicos dirigidos para educación del resguardo-municipio, pasando de 843.059.373 pesos a 397.294.953 pesos (Oficina de educación del resguardo de Jambaló, 2006).

Gratuidad de la educación

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia de 1991 establece que, entre los 5 y 15 años de edad, la educación será gratuita, incluyendo el preescolar; y atribuye esta obligación al “Estado, la familia y la sociedad”, declarando que la educación estatal será gratuita sólo para quienes no puedan pagarla (Constitución Política de Colombia, 1991: artículo 67). En este sentido, la Constitución no establece la gratuidad de la educación, sino un subsidio condicionado a la incapacidad de pago de los hogares. Esto contradice el mandato del artículo 13 numeral 2 inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los principales instrumentos de derechos humanos que consagran la gratuidad.

Las autoridades de Jambaló, sin embargo, han acudido a la redistribución de la canasta educativa que asigna el Estado anualmente, que corresponde a cerca de 860.000 pesos por estudiante. El Cabildo de Jambaló y el CRIC afirman que el subsidio individual produce un problema de discriminación entre los estudiantes subsidiados y los no cubiertos por el subsidio, cuyas familias deben asumir los costos de esa educación. Las organizaciones indígenas, en busca de la equidad, distribuyen los recursos entre todos los estudiantes. Según la interpretación del CRIC, el subsidio a la demanda implica no subsidiar la educación como derecho, sino como mercancía, pues evalúa la responsabilidad del Estado en términos del desembolso por persona subsidiada. Además, la forma como está organizado el presupuesto deja por fuera del sistema estudiantes en extra-edad o indocumentados. Tampoco tiene en cuenta comunidades donde el número de niños es inferior a la proporción establecida por el Estado entre estudiantes y maestros (22

ASIGNACIÓN DE RECURSOS AL SECTOR EDUCATIVO 2000-2006

Item	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Período escolar	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$
Educación	586.910.911	670.361.087	795.793.925	418.863.026	288.325.225	326.855.456	323.418.926
Calidad de la educación							
Asignación especial: alimentación escolar			47.265.448	66.780.580	58.338.278	78.732.181	73.876.027
Total sector educación	586.910.911	670.361.087	843.059.373	485.643.606	346.663.503	405.587.637	397.294.953

Fuente: Oficina Municipal de Educación. Información reportada a la Secretaría de Educación Departamental, 2006.

estudiantes por maestro). Esto provoca un déficit del subsidio. Las instituciones se ven entonces forzadas a buscar estudiantes para mantener los presupuestos, pues los criterios del Estado marginan la importancia de la calidad de la educación.

Por otra parte, la inversión de los recursos educativos debe cubrir la construcción y terminación de aulas escolares, el mantenimiento y la adecuación de establecimientos educativos, la construcción y ampliación de restaurantes escolares, el transporte escolar, la dotación de materiales didácticos a las instituciones, los proyectos productivos, la alimentación escolar, subsidio escolar (útiles escolares). Sin embargo, el mayor porcentaje de los recursos educativos del departamento se asigna al pago de personal docente, quedando desprovistos de financiación rubros esenciales del derecho a la educación. El déficit de recursos públicos obliga a que las demás necesidades del sector educativo sean cubiertas con recursos del Cabildo, el municipio y el CRIC, quienes redoblan esfuerzos para cofinanciarlas. La gratuidad en el resguardo-municipio de Jambaló es una conquista del Cabildo que por resolución la decretó desde el año 2002. En este contexto, se busca la gratuidad coordinando entre los recursos del Cabildo, la Alcaldía y los grupos comunitarios de trabajo (empresas comunitarias) que hacen aportes económicos a las escuelas.

No obstante, esta decisión suele ser mal interpretada por el organismo de control fiscal. Además, la redistribución de los recursos de subsidio disponible implica que las escuelas trabajan con un presupuesto inferior al requerido por las circunstancias reales.

*Profesionalización, disponibilidad
y dignificación de la actividad docente*

El profesorado disponible a 2005 en Jambaló es de 180 docentes de los cuales 67 están bajo el Convenio de Oferentes (entre el CRIC y el departamento) y 113 son oficiales. Un avance logrado en el resguardo-municipio es que todos los docentes son comunitarios, y de ellos 170, participan en el proceso de construcción de la propuesta educativa indígena. No obstante, las políticas establecidas por el Estado para el nombramiento de docentes resultan incompatibles con la lógica de los proyectos educativos comunitarios (PEC) (reconocidos por la política etnoeducativa en el Decreto 804 de 1995), y esto se convierte en una dificultad cuando en el resguardo-municipio se nombran

docentes por parte del departamento, pues éstos interpretan el papel de la comunidad en el control de la educación (necesario para la existencia del PEC) como una intromisión en su actividad. Algunos coordinadores de núcleo de las zonas suponen que el control de la educación es función del Estado, y manifiestan un claro recelo hacia el Cabildo cuando en la aplicación de los PEC decide ajustes al plan de estudios. Adicionalmente, según explica el CRIC, la Secretaría de Educación Departamental no suele nombrar los docentes para territorios indígenas como establece el Decreto 804 de 1995, sino que impone maestros sin consentimiento de la comunidad, según las plazas que estén vacantes. Los coordinadores del Programa de Educación Bilingüe del CRIC plantean que, por falta de conocimiento de las normas, los funcionarios torpedean las iniciativas propias de las comunidades y sienten celos de poder frente al ejercicio libre de la autonomía en la toma de decisiones.

La evolución de la planta de personal docente en el municipio, desde el 2003, demuestra que la organización indígena ha incidido paulatinamente en el nombramiento de maestros comunitarios como lo indica la tabla 3.

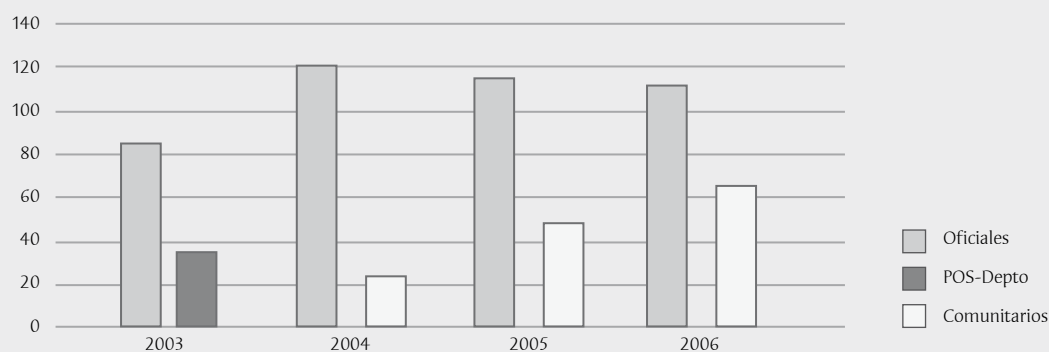
Existe, sin embargo, un problema con estos avances. Los maestros comunitarios se vinculan mediante contratos a diez meses, lo cual implica un riesgo para la continuidad del proceso educativo comunitario, dado que si faltan los recursos estatales para contratarlos, la comunidad no puede garantizar su presencia; además de los problemas de falta de garantías laborales implícitos en este tipo de contrato y en los que se originan por el retraso en la contratación del servicio educativo entre el departamento y el CRIC, lo que conlleva que el maestro trabaje sin remuneración durante varios meses. Esto se suma al hecho de que, aunque el CRIC tiene como principio la profesionalización de sus docentes, muchos de los docentes elegidos por la comunidad no tienen formación peda-

PLANTA DE PERSONAL DOCENTE
Y TIPO DE CONTRATACIÓN

TABLA 3

Tipo contratación	2003	2004	2005	2006
Oficiales	90	126	120	117
OPS- Depto.	36	0	0	0
Comunitarios	0	24	49	67

ÍNDICE DE MAESTROS SEGÚN TIPO DE VINCULACIÓN



gógica. El Estado no tiene una política de profesionalización de los docentes para una educación de mejor calidad. Ante eso el CRIC, con recursos propios, y los escasos recursos de la canasta educativa, ha asumido la responsabilidad de formar a los maestros.

Infraestructura educativa (2003)

Existe un déficit también en la infraestructura de las escuelas. No hay pupitres ni baterías sanitarias. A continuación presentamos un balance de esas dificultades.

INFRAESTRUCTURA Y DOTACIÓN

297

CAPÍTULO 9
Educación Jambaló

Jambaló	Aul. clase	Aul. apoyo	Aul. espec.	teatro	Aul. Mult.	Otros
Total	112	0	3	0	9	0

Dotación de tres instituciones técnico agropecuarias (2003)

Galpones	Cocheras	Establos	Equipos veterinarios	Otros
4	3	1	1	0

Laboratorios en 36 establecimientos (2003)

Química	Física	Ciencias	Integrado	Idiomas	Sistemas	Otro
0	0	1	0	0	0	0

Material complementario por establecimiento

Computador	TV	Video grabadora	Proyectores	Mimeógrafos	Fotocopiadoras	Equipos ampliación
42	32	32	1	0	1	0

Talleres por establecimiento

Municipio	Agropecuaria	Metalmecánica	Electricidad	Carpintería	Construcción	Mecánica	Modistería	Mecanografía	Otros	Total
Jambaló	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Unidades sanitarias

Municipio	Sector	Zona	Inod._red.	Inod._Pozo	Tazas	Duchas	Lavamanos	Orin._Unit.	Inod._corr.
Jambaló	No oficial	Rural	0	9	0	3	2	0	2

De acuerdo con los datos del Plan de Desarrollo 2004-2007, 26 centros educativos del municipio manifiestan tener mobiliario y materiales educativos y recreativos insuficientes (es decir, el 81% de los centros). De los 32 establecimientos educativos, 9 tienen salones, cocina, restaurantes y baterías sanitarias en buen estado (28%). Falta mejorar este aspecto en 21 centros que no cuentan principalmente con locales escolares adecuados y/o les faltan locales (es decir el 66% de los centros).

Esta precariedad en la infraestructura refleja un bajo compromiso del Estado con las comunidades indígenas. Esto afecta el desarrollo de la educación propia, el aprendizaje, y genera exclusión y desigualdad frente a procesos educativos con otros grupos poblacionales. Con estas deficiencias en la infraestructura se vulneran otros derechos fundamentales de los estudiantes indígenas como el derecho a la salud y el derecho a la intimidad.

Derecho de acceso

El acceso a la educación es el derecho que tiene toda persona de ingresar, sin discriminación alguna, a la educación pública gratuita en los niveles básicos de enseñanza. Atender el acceso a la educación constituye la entrada natural al sistema, la forma de combatir en su fuente el primer factor de exclusión, y la base para obtener los otros objetivos de la educación.

Obligación de accesibilidad

Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación. La accesibilidad consta de tres dimensiones:

1. No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho.
2. Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología moderna.
3. Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos.

Indicadores

El acceso se evalúa a través de las tasas de cobertura o tasas de escolarización en la enseñanza básica que son:

- Cobertura escolar: medida, en primer lugar, en función de la asistencia e inasistencia a las instituciones educativas por parte de la población en edad de hacerlo, a la participación de los sectores oficial y privado en la matrícula con lo cual se evalúa la respuesta del Estado a la demanda por educación; implica también determinar la participación de la población según su ingreso con el propósito de observar el nivel de atención que se presta a la población más necesitada del subsidio estatal (Procuraduría, 2006, p. 61).

Para determinar la cobertura se utilizan indicadores específicos como la tasa bruta de escolarización (TBE) y tasa neta de escolarización (TNE) que manejan información global sobre aspectos relacionados con la constatación de la presencia en el sistema educativo de las personas en edad escolar, pero se les critica porque de ella no se pueden precisar factores como la calidad del servicio o el nivel de avance efectivo de las personas dentro del sistema. Por lo mismo, en este informe sólo se usará la información de la TBE y de la TNE para determinar la Tasa Efectiva de Escolarización (TEE), que es un indicador que refleja mejor estos aspectos.

- Tasa bruta: mide la cantidad de recursos efectivamente empleados en relación con la población objetivo, es decir, matrícula total (en el nivel dado)/población total en el rango de edad estipulado para ese nivel).⁶
- Tasa neta: mide la proporción de niños en la edad normativa que pertenecen al respectivo nivel, es decir, matrícula en edad para el nivel dado/población total en el rango de edad estipulado para ese nivel.
- La diferencia entre TBE y TNE supone una ineficiencia interna en el sistema que se refleja en la extra-edad. La extraedad establece la proporción de los niños atendidos que están por fuera del rango de edad para el nivel educativo correspondiente.
- La proporción de niños que están por debajo del rango de edad estipulado se le llama tasa de extraedad temprana.

⁶ De 5 a 6 años para preescolar; de 7 a 11 años para primaria; de 12 a 17 años para secundaria.

- La proporción de niños que están por encima del rango de edad estipulado se le llama tasa de extraedad tardía. Ésta guarda estrecha relación con la tasa de repitencia (DNP, 2000, citado en informe de Procuraduría, 2006: 65).

- Tasa efectiva de escolarización:

...constituye una medida nueva en la estadística educativa y tiene el propósito de dar mayor alcance al concepto de eficiencia al reconocer que la escolarización se logra no con la simple matrícula, sino con la aprobación del curso o nivel correspondiente, y con la adquisición de las competencias y los logros programados escolarmente... Es un indicador integral. Sirve para comparar la población en determinado grupo de edad con aquella que, una vez matriculada, cursa y aprueba el grado o nivel escolar correspondiente, es decir, que ha permanecido durante el calendario escolar y aprobado su grado o nivel. Este indicador fusiona elementos de cobertura con elementos de eficiencia interna del sistema... Es exigible la obligación del Estado de crear las condiciones para que se materialice el derecho a cursar cada grado y nivel escolar con éxito. La inasistencia, la deserción, el abandono escolar, la pérdida y la repetición de grado constituyen fracasos que afectan el desarrollo de condiciones iguales de partida para participar en la vida de la nación... (Procuraduría, 2006, p. 72).

Lectura de la accesibilidad desde el CRIC

Los estudios que aplican el criterio de la accesibilidad lo hacen para población escolar que se ubica en la franja de edad de los 5 a los 17 años, lapso de tiempo en el cual se supone que una persona realiza los tres ciclos de enseñanza básicos: preescolar, básica primaria y educación media.

Entre los pueblos indígenas del Cauca, el periodo de escolaridad en las comunidades no se ajusta a dicha franja de edad. Para las comunidades indígenas, los niños y las niñas hasta la edad de siete años deben permanecer en contacto directo con sus familias y comunidades, pues en este periodo de tiempo se arraigan los valores propios y ancestrales. Por esta razón, los niños indígenas ingresan al sistema escolar “tardíamente” en comparación con otros sectores. Además, existen jóvenes mayores de 18 años cuya educación no está considerada por el Estado.

El CRIC entiende que el acceso al derecho a la educación no se cumple con la simple ampliación de la cobertura, como lo ha hecho notar con insistencia el actual gobierno (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005). La matrícula en un grado determinado es una estadística imprecisa que nada dice sobre la satisfacción del derecho a la educación. Por ende, en este texto sobre Jambaló se acoge el indicador propuesto por

la Procuraduría General de la Nación en su Informe de 2006, sobre tasa efectiva de escolarización, que controvierte la simplificación de los datos de cobertura y permite establecer la educación efectivamente garantizada a las personas. En cuanto al análisis de la accesibilidad por razones de discriminación socioeconómica, cultural, física, geográfica, por la violencia y por el género, el CRIC acepta los criterios generales establecidos por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por la Relatora Especial para el Derecho a la Educación.

En particular, el CRIC entiende que la presencia de actores armados institucionales y no institucionales en los territorios de los pueblos indígenas constituye una violación del derecho a la educación de los niños, las niñas y los jóvenes indígenas, no sólo porque se impide su acceso material a las escuelas sino porque estimula formas de reclutamiento, relaciones arbitrarias de ejercicio de poder con las armas, involucrando a las mujeres indígenas menores de edad en el reclutamiento o el involucramiento en cualquiera de sus formas (servicios domésticos, por ejemplo), o a los niños indígenas (intentando, por ejemplo, utilizarlos para obtener información militar, o intentando someterlos al reclutamiento).

Aplicación de la accesibilidad al estudio de caso

Datos sobre cobertura

Si se observan los datos de ampliación de la cobertura educativa en los últimos años en el resguardo-municipio de Jambaló, se puede concluir que efectivamente ésta ha crecido, pero al contrastar estos datos con los niveles de satisfacción del derecho a la educación de la población en edad escolar se puede concluir también que el crecimiento de las matrículas no incluye a toda la población que tiene el derecho a educarse. De los 3768 niños en edad escolar en el resguardo municipio, en 2003, 2809 niños (74,5%), se encuentran estudiando la primaria y 362 (9,6%) estudian secundaria, para un total de 3171 (84,1%). Por fuera del sistema educativo se encuentran 597 niños, es decir, 15,9%. Paradójicamente, en contraste con los datos que tiene el resguardo, los datos que proporciona el Estado a través del DANE muestran un panorama peor a nivel del acceso a la educación. En el censo realizado en 2005 en el municipio, el número total de la población que reporta el Departamento Nacional de Estadística en edad escolar es de 6300 personas de las

**EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA
POR NIVEL EDUCATIVO PERIODO 2000-2006**

TABLA 5

Año Nivel educativo	Preescolar Cantidad matriculados	primaria Cantidad matriculados	secundaria Cantidad matriculados	media Cantidad matriculados	Total
2000	237	2184	199	16	2636
2001	198	2306	224	42	2770
2002	262	2552	253	55	3122
2003	207	2602	311	51	3171
2004	272	2756	413	57	3498
2005	240	2812	491	87	3630
2006	205	2876	701	119	3901

Fuente: Alcaldía municipal de Jambaló.

cuales el 38%, es decir, 2399, están fuera del sistema, y el 62% (3901 personas) es la población matriculada.

Es decir, que entre 2003 y 2005 el nivel de vulneración del derecho a la educación por no acceso ha venido aumentando de manera dramática, pasando de 15,9% de población sin acceso, en 2003, a 38% en el 2005. Este aumento se explica en parte porque el sistema de información no cuenta los niños en extraedad que efectivamente están estudiando, ni tampoco aquellos niños sin identificación, o los matriculados extemporáneamente. Por ello el dato más confiable es el que reporta el resguardo, que se sitúa alrededor del 20%.

Los datos estadísticos precedentes muestran a primera vista tendencias progresivas pero nada dicen

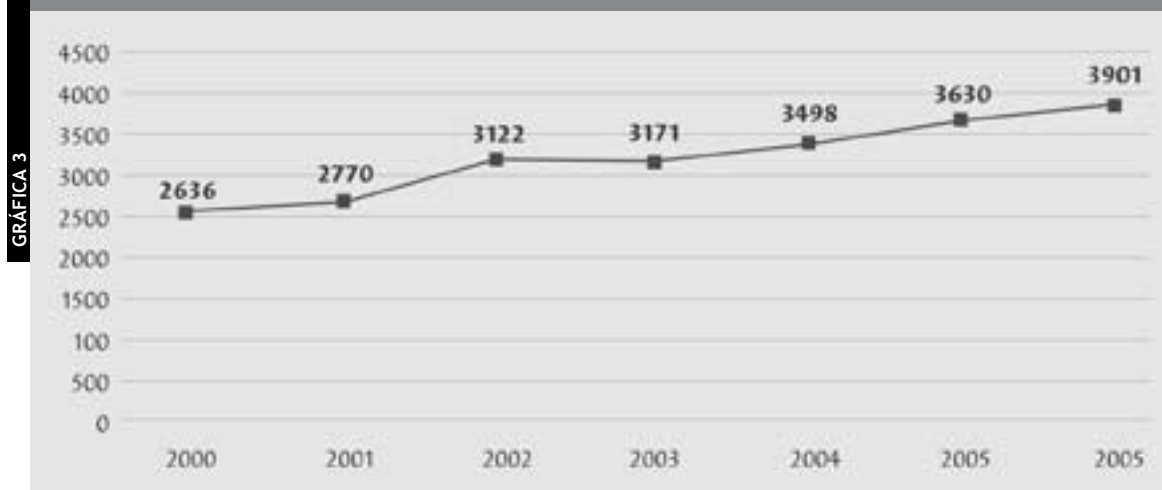
del porcentaje de la población en edad escolar que no accede al sistema educativo. Los simples datos de la cobertura son incompletos para analizar las formas de discriminación que afectan a la población sin acceso a la educación. A continuación aparecen algunos fenómenos que contribuyen a la exclusión del sistema escolar en el municipio.

Según la evaluación del plan de desarrollo del resguardo-municipio de Jambaló, la carencia de PEC antes de 2003 desestimulaba la asistencia a la escuela

por parte de la población en edad escolar. Esto indica que la falta de proyectos educativos adecuados a la identidad cultural de los educandos constituye en este sentido una discriminación por razón de la pertinencia étnica.

Se encontró que en 11 de las 32 escuelas del municipio los profesores del grado cero y primero hablan y están enseñando el idioma. En ellas hay 19 profesores bilingües de la comunidad, por eso 20 veredas afirman que hay logros en la educación propia. En el resto de centros educativos los profesores del grado cero y primero no hablan ni enseñan el idioma. En el diagnóstico del plan de desarrollo de Jambaló (2004-2007) se pudo concluir que actualmente en el preescolar los niños no hablan nasa, y en el quinto grado los

CRECIMIENTO DE LAS MATRÍCULAS 2000-2006



niños lo hablan pero no lo escriben. Hay una pérdida del idioma a medida que disminuye la edad.

En cuanto al tema de la tasa técnica (relación profesor-número de estudiantes) en la investigación encontramos que los profesores de primaria a cargo de un solo grado son 56 (de 101 profesores), y 45 profesores tienen más de dos grados.

Tasa efectiva de escolarización

El derecho a la educación se hace efectivo a través de la permanencia y el avance dentro del sistema, pero no con la simple cuantificación del cupo de matrícula. De acuerdo con los promedios nacionales de tasa efectiva de escolarización elaborados por la Procuraduría en su informe de marzo de 2006, tenemos que:

Entre los años 1994 y 2003 la tasa efectiva de escolarización crece en sólo 7,7 puntos porcentuales al pasar de 60,6 a 68,3%, alcanzando el punto más alto en 1998 con 72,4%, nivel que no ha logrado recuperar en los años siguientes; la tasa de 2003 es inferior a la que existía en 1998. En la actualidad, por lo menos 31,7% de la población entre 5 y 17 años de edad se encuentra en términos reales por fuera del sistema escolar colombiano.

Contabilizado en sus efectos negativos absolutos, la baja escolarización afecta en 2003, por lo menos, a 3.782.696 niños y jóvenes que sufren la inasistencia escolar real (Procuraduría, 2006, p. 70).

En relación con la tasa efectiva de escolarización en los pueblos étnicos el mismo informe sostiene que, debido a que no existe información sobre estudiantes que aprobaron el curso de cada nivel educativo, no es posible obtener las tasas efectivas de escolarización para la población de los grupos étnicos. A cambio, la Procuraduría toma las tasas neta y bruta de escolarización. Según estos indicadores, el grupo de niños y jóvenes indígenas o afrocolombianos que constitucionalmente deben estar cursando la educación básica es de 1.201.955; de ese mismo grupo de población se encuentran en las instituciones educativas 1.004.774, o sea, 83,6%. Esto quiere decir que la tasa de escolarización neta en educación básica para el total de la población de los grupos étnicos en edad de cursar dicho nivel es de 83,6% (Procuraduría, 2006, p. 156).

Según datos de la Secretaría de Educación Municipal de Jambaló del periodo académico 2003, de 3171 alumnos matriculados 2695 aprobaron el año escolar,

es decir, el 85% de estudiantes matriculados. Los niños que no lograron aprobar el año escolar o desartaron son 475 (es decir, el 15% de los estudiantes matriculados). Cinco comunidades afirman que la causa del abandono es la falta de recursos económicos del hogar, y la falta de estímulo y motivación afectiva de los niños y las niñas. Ese bajo porcentaje de deserción obedece a las luchas indígenas para defender la educación y a los procesos organizativos por consolidar una escuela propia y no a esfuerzos del Estado.

Con base en los datos disponibles en el resguardo, la tasa efectiva de escolarización de manera global y sin desagregar la información por grados, sería la siguiente:

TASA EFECTIVA DE ESCOLARIZACIÓN GLOBAL, SIN DESAGREGAR LA INFORMACIÓN POR GRADOS

Periodo escolar	matrícula	estudiantes promovidos	porcentaje tasa efectiva de escolarización
2003	3.171	2.359	74,3
2004	3.498	2.722	77,8
2005	3.630	2.956	81,4

Puede observarse un alto nivel de promoción de los estudiantes, lo cual indica que hay una relativa satisfacción del derecho a la educación. Insistimos en que estos logros son el resultado de la gestión de las autoridades indígenas y la implementación de los PEC, y no de garantías brindadas por el Estado a través de políticas públicas adecuadas. Por ello, el caso de Jambaló debe ser considerado como un caso excepcional en el país de las posibilidades de la educación propia, a partir del cual no se puede evaluar el derecho a la educación de los demás pueblos indígenas, enfrentados, como sostiene la Procuraduría, a graves índices de deserción, desescolarización y analfabetismo (Procuraduría 2006).

Accesibilidad educativa y conflicto armado en los territorios ancestrales

La presencia de las fuerzas armadas y de los actores armados en los territorios indígenas impide el acceso y goce del derecho a la educación de los niños, las niñas y los jóvenes indígenas. Esta presencia de los actores del conflicto en los territorios ha roto las formas tradicionales de convivencia de las comunidades.

Las trincheras de las fuerzas armadas se han ubicado en los espacios de encuentro comunitario, cerca de escuelas, puestos de salud y centros culturales, con lo cual se pone en riesgo la vida e integridad de las comunidades. Esta presencia significa además la ruptura y violación de las prácticas religiosas, de culto y convivencia de las comunidades, todo lo que a su vez se traduce en graves violaciones de elementales normas del derecho internacional humanitario y violaciones de los derechos de autonomía de los pueblos indígenas. Un caso ejemplar de esta situación fue la muerte de un niño indígena a causa de un mortero mal utilizado por la fuerza pública presente en el casco urbano del municipio.⁷

Derecho a la permanencia

El derecho a la permanencia consiste en que los estudiantes matriculados en un establecimiento educativo tienen derecho a permanecer allí, conservando su ambiente de estudio y los vínculos emocionales y afectivos desarrollados dentro del mismo (Procuraduría, 2006, p. 76).

Obligación de adaptabilidad

La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados (Procuraduría, 2006).

Indicadores

Para dar cuenta del cumplimiento de esta obligación se utilizan indicadores como:

- Retención escolar: es la medida que cierra el ciclo para dar cuenta de los resultados producidos por las políticas de cobertura y eficiencia de un nivel educativo; por tanto, ella muestra la forma como se cumple el derecho a la permanencia en el sistema educativo. Se utiliza el estudio de retención por cohortes que indica la proporción de estudiantes que termina el nivel correspondiente en relación con aquellos que lo iniciaron once años antes, si se trata de la educación media. Para lograr esta medida es necesario conocer y ponderar datos sobre matrícula por cursos,

promoción por grados, abandono del sistema educativo, deserción intra-anual, pérdida de año, repetición de grado, reincorporación de estudiantes retirados en periodos anteriores, todo lo cual ha hecho poner en duda la validez del indicador tradicional de retención en cohorte.

- Población que culmina la educación básica y media: presenta el número de estudiantes matriculados y que culmina los grados quinto, noveno y once, o sea la educación primaria, secundaria y media.
- Nivel educativo de la población: se entiende que han alcanzado el nivel de educación media completa quienes en la Encuesta de Calidad de Vida informan haber culminado dicho nivel, estar cursando o haber cursado la educación superior en forma incompleta, o haber obtenido un título de una institución de educación superior cualquiera sea la modalidad o el nivel: técnico, tecnológico, universitario o de posgrado.

Lectura de la adaptabilidad desde el CRIC

Para el CRIC, el derecho a la permanencia se concreta en la construcción colectiva del PEC y del currículo propio, entendiendo el primero como la política educativa propia dentro del territorio y, el segundo, como el conjunto de procesos educativos (planeación, administración, gestión, proyectos pedagógicos, evaluación, etc.), mediante los cuales se concretan las aspiraciones de los proyectos de vida en las comunidades.

La construcción flexible y participativa del currículo es la que hace posible el derecho a la permanencia. Una educación que responde a las necesidades que la comunidad reconoce como propias, a diferencia de una educación que forma para una vida occidental, es la que hace pertinentes los procesos educativos indígenas, y garantiza la permanencia de los niños, las niñas y los jóvenes en la escuela. Mientras la educación oficial forma dentro de una estructura jerárquica, orientada hacia la inserción en el mercado laboral, la educación propia busca que los estudiantes adquieran habilidades para su participación en la vida comunitaria, que incluye ámbitos como: el trabajo agrícola, el ejercicio de la autonomía política y del gobierno propio (participación en el cabildo escolar y la guardia indígena, etc.), la convivencia intercultural, la medicina tradicional, la vivencia de las tradiciones y rituales. Esta participación se promueve a partir de una educación asumida desde la cotidianidad y desde las luchas

⁷ Comunicado de Prensa 1183 de la Defensoría del Pueblo, 19 de septiembre de 2006.

indígenas, por tanto, la educación es una herramienta de concientización y de organización de las comunidades (PEBI-CRIC, 2004, p. 40). Por ello, la lectura de indicadores como retención escolar, nivel educativo y población que alcanza los grados de educación básica y media, en el contexto de los pueblos indígenas, sólo puede entenderse en el marco de la construcción de la educación propia y de sus resultados.

Para el CRIC, la permanencia y la pertinencia del proceso educativo propio se manifiesta en la alta participación de los niños, las niñas y los jóvenes en las estructuras de organización y gobierno comunitario. Este tipo de participación es un indicador de la dimensión de la adaptabilidad.

Aplicación de la adaptabilidad al caso de estudio

La permanencia de los estudiantes en el caso Jambaló, según argumentan el PEBI-CRIC, el Cabildo y la Secretaría de Educación Municipal de Jambaló, se logra con la aplicación de los PEC, que hoy funciona en 26 de las 32 escuelas existentes. La poca importancia que da la Secretaría de Educación Departamental a la implementación de los PEC es la razón fundamental por la cual en las 6 escuelas restantes éstos no se han implementado. De las 32 escuelas del municipio-resguardo, 26 utilizan el material pedagógico del PEC. Desde su aplicación (hace dos años), los docentes entrevistados en la elaboración de este documento manifiestan que la atención de los niños ha mejorado en escala creciente, debido a la sensibilización de los docentes para con los contenidos que se trabajan en las escuelas aplicando las cartillas. De los 32 centros educativos del resguardo-municipio, 22 tienen proyectos productivos escolares, con participación de toda la comunidad. Dieciséis escuelas se han integrado a los proyectos ambientales de la comunidad (representan el 50% de las escuelas). Una posible razón (planteada por el PEBI-CRIC y la Secretaría de Educación en Jambaló) por la cual algunas escuelas no ejecutan este tipo de proyectos es la desconexión entre los maestros asignados por la Secretaría Departamental de Educación (a quienes se evalúa según los criterios del departamento), y la política de proyectos educativos comunitarios del municipio.

Derecho a la calidad

La calidad es el derecho de los estudiantes a recibir una educación apropiada y con todos los ingredientes de calidad requeridos para alcanzar los fines y objeti-

vos consagrados constitucional y legalmente, sin que sus condiciones personales, socioeconómicas o culturales sean un obstáculo para ello.

Obligación de aceptabilidad

La forma y el contenido de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad.

Indicadores

Usualmente la calidad y la condición de aceptabilidad se examinan según los resultados de pruebas de conocimientos aplicadas a nivel nacional e internacional a los y las estudiantes. En Colombia existen dos exámenes para ello.

- *Resultados Pruebas Saber:* se utilizan en los aspectos de competencias ciudadanas por constituir un vehículo privilegiado para analizar la educación desde el punto de vista de la formación de capital social y, en particular, para comprender las realizaciones educativas en el campo de los derechos humanos. El capital social está indisolublemente ligado con la formación de competencias asociadas con los derechos humanos, con la capacidad de convivir pacíficamente, de participar democráticamente en los asuntos públicos, de valorar la diferencia y de aceptar la pluralidad, es decir, con una formación plena para el reconocimiento de los derechos de los demás. Las Pruebas Saber se encargan periódicamente de evaluar las competencias a través de la medición de siete componentes: conocimientos en ciudadanía, actitudes hacia la ciudadanía, acciones ciudadanas, ambientes democráticos, procesos cognitivos, manejo de emociones, y empatía.
- *Resultados de los Exámenes de Estado:* tienen la responsabilidad de dar cuenta de la formación de capital humano a través del desarrollo de competencias académicas: apropiación y uso del conocimiento. El capital humano son fines principales de la educación, la adquisición y generación de conocimientos científicos y técnicos, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, el desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, el

fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística, la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber.

Lectura de la aceptabilidad desde el CRIC

La aceptabilidad es entendida por el CRIC en relación con el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. La calidad de los procesos educativos está estrechamente relacionada con la capacidad que tienen los pueblos indígenas de decidir el tipo de educación que quieren. La legislación es incoherente en este sentido, pues mientras la Constitución postula que los pueblos indígenas pueden darse su propia educación, la Ley 715 impone un nuevo sistema escolar que amarra a las escuelas indígenas a una estructura administrativa impuesta por el Estado.

El CRIC no construye los proyectos educativos comunitarios con base en la concepción de competencias y logros de desempeño, que es una concepción funcionalista, orientada hacia el mercado laboral, y también individualista. El CRIC considera que los procesos de evaluación occidental miden resultados, su propuesta en cambio parte de una visión integral del ser humano e integrada (colectiva), bajo esa concepción la evaluación es de procesos y actores, porque no solo se evalúa al estudiante y al maestro sino a todos los actores (padres de familia, cabildo, comunidad en general).

El CRIC reconoce que no se han desarrollado mecanismos de evaluación a partir de criterios propios, pero los mecanismos impuestos por el Estado para la evaluación docente (a partir de criterios de desempeño y actualización), van contra el respeto a la capacidad de los pueblos indígenas de darse su propia educación. Los criterios de evaluación docente deben ser concertados con el proceso de formación docente que el CRIC ha desarrollado durante algunos años. Se ha logrado que cada vez más educadores participen de los PEC; sin embargo, una autocrítica importante es que de todas formas, en esos convenios de oferentes las formas de contratación son a diez meses, en condiciones de precariedad laboral. Esto influye negativamente en la calidad de la educación y en la sostenibilidad del proceso

Para medir los resultados de calidad y de competencia de los niños y las niñas, se utilizan las pruebas "Saber" y los exámenes de Estado del ICFES. Estas pruebas estandarizan los contenidos de la educación,

pues no tienen en cuenta la diversidad, ni las identidades indígenas, ni los saberes ni las realidades indígenas, ni sus autoridades, ni las estructuras de gobierno propio, generando formas de discriminación frente a los resultados de las pruebas al evaluar a los niños y las niñas indígenas con los mismos criterios con que se evalúa a los niños no indígenas. Las competencias ciudadanas de las pruebas saber están hechas para el contexto de ciudadanía urbana y no para la situación de la población indígena o rural. La evaluación no define al estudiante como un ser integral, sino solo ve los conocimientos adquiridos a partir de las áreas obligatorias.

Aplicación de la aceptabilidad al caso de estudio

Además de evaluar los estándares curriculares a través de las pruebas "Saber" y del ICFES, que no contemplan las particularidades de la vida cultural indígena, no se tiene en cuenta el Proyecto Educativo Comunitario de Jambaló. El PEBI-CRIC, y el Proyecto Educativo Comunitario de Jambaló, rechaza la división del conocimiento en áreas, al estilo de los currículos tradicionales que diferencian lo social de lo natural y, en general, separan áreas del conocimiento. En cambio, el PEC en Jambaló organiza el trabajo educativo desde cinco perspectivas: 1) territorio, naturaleza y sociedad; 2) comunicación y lenguaje; 3) participación política, organizativa y social de los pueblos indígenas y no indígenas; 4) producción y economía fines del desarrollo para el bienestar; 5) identidad nasa, nam misak y mestiza. A partir de esta clasificación, el PEBI-CRIC y la Secretaría de Educación de Jambaló, intenta desarrollar sus propias cartillas, materiales y una propuesta de evaluación. Esta última ha sido presentada ya al Estado por las organizaciones indígenas involucradas que buscan su reconocimiento.

Conclusiones

1. El análisis del caso Jambaló permite abrir la discusión sobre el tema de educación indígena en Colombia en la medida en que muestra que, allí donde las comunidades indígenas tienen las condiciones organizativas y administrativas, es posible que éstas avancen en una educación adecuada según los criterios de las "4 A" de las Naciones Unidas; al mismo tiempo muestran logros según criterios propios de las comunidades. Esto implica, sin embargo, el replanteamiento de algunos ele-

mentos de la metodología de las “4 A”. En otras palabras, es posible partir de la evaluación de las Naciones Unidas, en la medida en que la interpretación de estos indicadores se entienda en el contexto cultural de cada pueblo.

Esto no quiere decir que basten los criterios de Naciones Unidas para evaluar el derecho a la educación en territorios indígenas, sino que éstos proveen un punto de partida que debe reconocer las necesidades de cada comunidad, las cuales dependen del proyecto de éstas hacia el futuro, en términos económicos, culturales, políticos y organizativos en general.

2. Sin embargo, el logro de una gestión autónoma de la educación y la existencia de resultados positivos a partir de esa gestión, debe diferenciarse de la ausencia del Estado en el reconocimiento de las necesidades en educación en el caso de Jambaló y

otros pueblos indígenas. Es importante insistir en que, allí donde el Estado impone criterios de evaluación de los estudiantes y los docentes, se revela la incompatibilidad de la intervención del Estado y las iniciativas en educación adelantadas por la comunidad. En este punto resulta claro, también, que en muchos casos (aunque no en todos) esta incompatibilidad reside más en el desconocimiento de la normatividad que parcialmente reconoce las exigencias del movimiento indígena en el tema de educación, que en la aplicación rigurosa de las leyes y los decretos que regulan el sistema educativo en Colombia. La ley está muy lejos de la realidad en éste, como en otros casos. La ausencia del Estado es entonces visible, en especial en los informes del gobierno, donde se evalúa la educación exclusivamente con un criterio de cobertura (número de niños matriculados), sin ningún criterio de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDIA DE JAMBALÓ (2003). *Plan de Desarrollo 2004-2007*. Jambaló, Cauca, s.n.
- BONFIL BATALLA, GUILLERMO (1982). *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*. San José de Costa Rica: Ediciones Flacso.
- CÁTEDRA NASA UNESCO (2002). Asociación de cabildos indígenas del norte del Cauca, Popayán.
- CRIC-PEBI (2004). *Qué pasaría si la escuela...: 30 años de construcción de una educación propia*. Bogotá: Pebi-Cric. Terre des Hommes.
- GUBER, ROSANA (2001). *La etnografía: método campo y reflexiones*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- JACKSON, JEAN (1995). "Preserving indian culture: shaman schools and ethno-educacion in the Vaupés, Colombia". En *Cultural anthropology*, 10 (3): 302-329.
- JIMENO SANTOYO, MYRIAM y TRIANA ANTORVEZA, ADOLFO (1985). *Estado y minorías en Colombia*. Bogotá: Fundación para las Comunidades Colombinas.
- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN - Ley 115 de 1994. Capítulo III, educación para grupos étnicos.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2004). *Normatividad básica para etnoeducación*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2005). Nota no verbal de fecha de 16 de marzo de 2005 dirigida a la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia consultado en: www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur en 07-05-2007.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (2007). *Cuestiones indígenas*. Nota no verbal de fecha 16 de marzo de 2005 dirigida a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Disponible en: www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur. [Consultado el 07-05-2007].
- PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN (2006). *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos*. Bogotá, s.n.
- PROGRAMA DE EDUCACIÓN BILINGÜE E INTERCULTURAL-CRIC (2004). *Qué pasaría si la escuela... 30 años de construcción de una educación bilingüe e intercultural*. Bogotá: El Fuego Azul.
- VASCO, LUIS GUILLERMO (2002). "La educación intercultural bilingüe: un instrumento para la integración". En *Entre selva y páramo: viviendo y pensando la lucha india*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá.

■ CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL TOLIMA (CRIT)
MESA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y DESC*

Criterios para la adopción del caso pijao como caso emblemático

En la caracterización del estado del derecho a la tierra para los pueblos indígenas a nivel nacional, realizada en el capítulo 6, hay suficientes elementos para concluir que el Estado colombiano, por razones de ejecución práctica y de política definida, es responsable por el incumplimiento de su obligación. Aunque la problemática es grave para la mayoría de los pueblos (entre los cuales hemos destacado los mokaná en el Atlántico, los chimilas en Magdalena, los betoyes y hitnu en Arauca), en el caso de los pijaos del sur del Tolima se conjugan varios elementos de vulneración del derecho que permiten ilustrar debidamente el problema.

En primer lugar, el caso muestra los procesos generales acumulados en años de colonización metropolitana y colonialismo interno que configuraron un territorio expropiado y transformado para propósitos mercantiles; en segundo lugar, es ilustrativo de las acciones específicas desarrolladas por el Estado, las cuales han sido regresivas en materia normativa, ejecutiva y presupuestal; en tercer lugar, muestra de

forma explícita el impacto de esta vulneración en la consecuente violación de otros derechos asociados; y, finalmente, configura un ejemplo relevante en el cual el Estado acude conscientemente a la violación del derecho a la tierra para impedir la exigibilidad de otros derechos relacionados.

Pero hay una razón adicional. Se trata de justicia histórica con uno de los pueblos más decididos en la defensa de sus derechos territoriales. Los indígenas Ortega, Coyaima y Natagaima fueron líderes en los procesos de recuperación de las tierras; las comunidades de Malambo, Lomas de Ilarco y Rincón Velú, protagonizaron desde los años setenta un número importante de acciones de ocupación; en Ortega pasó los últimos años de su vida Manuel Quintín Lame, el líder histórico indígena más importante del siglo XX. Esta dinámica organizativa les ha permitido recuperarse además culturalmente, al punto que todo el campesinado del sur del Tolima, que debió ocultar su identidad étnica, hoy se reivindica crecientemente como indígena pijao.

Quizá por esa conjunción de elementos, la respuesta del Estado ha sido tan agresiva con los pijaos. Agresión física, política, desprecio institucional, todos

* Este artículo fue realizado con el apoyo de Juan Carlos Houghton de Cecoin y con la participación de Julia Morales, Elvia Renjifo y Ninfa Vera del CRIT.

son elementos que justifican adoptar este caso como ejemplo de la violación del derecho a la tierra de un pueblo indígena.

Aproximación al problema de la tierra en el Tolima

La movilización por la tierra de los indígenas pijaos de los municipios de Ortega, Natagaima, Coyaima, Chaparral, Purificación, Rioblanco, Ataco, San Antonio, Rovira, en el sur del Tolima, ha sido permanente. Luego de las leyes liberales impulsadas por Bolívar, que desestructuraron por vía de las ventas “libres” de tierras una gran parte de los resguardos en el país, en el Tolima la situación no había logrado llegar a niveles irreparables, pues una gran masa de indígenas pijaos permanecían en sus tierras. Esto había ocurrido como resultado de que estas comunidades del sur del Tolima resistieron la división promovida desde los poderes locales y conservaron tanto su estructura social tradicional como su organización política a través del Cabildo. El CRIT (2002) señala cómo en 1891, un año después de aprobada la Ley 89 sobre indígenas, los indígenas del Tolima realizaron una gran marcha hasta la ciudad de Bogotá y lograron mostrar la vigencia de sus títulos, autoridades y formas de organización. Sin embargo,

la tesis de la gobernación del Tolima es la de que la ley 89 de 1890 está hecha para salvajes y que como los indígenas del Tolima ya están incorporados hace medio siglo a la civilización, para ellos no operan. En esta forma, la gobernación del Tolima desconoce la formación de este cabildo y la reorganización que los indígenas del Tolima quisieron darse nuevamente, dentro de su estructura tradicional (CRIT, 2002).

Eso no impidió que los indígenas protocolizaran sus títulos de origen colonial ante las alcaldías de El Guamo y Natagaima, cerrando la pretensión del gobierno departamental de expropiar sus tierras. La reconstitución del Gran resguardo de Ortega y Chaparral se hizo con la escritura número 657, que constituye la constancia jurídica del derecho de propiedad sobre la tierra de toda la población indígena del Tolima. Luego, con la movilización política liderada por Manuel Quintín Lame en los años veinte y treinta, ante la respuesta negativa de los gobiernos se produjo la decisión de conformar un Consejo Supremo de Indias (la primera propuesta de gobiernos autónomos indígenas del siglo pasado), y adoptar una estrategia de ocupación y recuperación de hecho de los territorios indígenas; en este Consejo participaron las comunidades indígenas de Natagaima, Coyaima, Velú, Ortega, del Tolima.

El principal logro de Manuel Quintín Lame en el Tolima fue su tenacidad en la defensa de los territorios indígenas como queda demostrado en el oficio No. 8353 del 14 de octubre de finales de los años cuarenta,¹ al gobernador del departamento y secretario de Gobierno, documento en el cual consta gran parte de la historia del resguardo de Ortega. Pero además, logra motivar a los indígenas del Tolima para despertar el orgullo, la tradición y la cultura para la defensa de sus derechos. Como resultado de estas luchas, el Cabildo y resguardo de Ortega y Chaparral fueron reconstituidos en 1937, y en 1939 Quintín Lame consigue el reconocimiento formal del resguardo de Ortega y Chaparral y se inicia el censo indígena en el sur del Tolima, que terminará tres años después con un resultado de 562 familias indígenas en posesión de sus tierras (CRIT, 2002).

En los años cincuenta ocurre el más grande cataclismo demográfico para el pueblo Pijao: inmersos en la guerra de facciones políticas conocida como la Violencia, fueron desplazados no menos de 20 mil indígenas y sus tierras expropiadas violentamente por terratenientes; esta diáspora condujo a procesos de colonización por parte de indígenas pijaos en zonas de la Orinoquia y la Amazonia, de urbanización en los municipios indígenas del sur del Tolima, y de asentamiento en otros municipios de ocupación no indígena en el resto del departamento del Tolima, caracterizadas todas estas migraciones con procesos de campesinización forzada y ocultamiento étnico.

La Violencia se materializó no sólo en la liquidación de la organización campesina e indígena, y el desconocimiento de sus conquistas, sino que forzó al desplazamiento de 2 millones de campesinos, el asesinato de 200 mil y el despojo de sus tierras en áreas agrícolas, en las cuales se expandieron cultivos en gran escala como caña de azúcar y algodón. Mondragón (2003) registra cómo en dicho periodo fueron desintegrados los resguardos en el Tolima, al tiempo que se desmontaron los de Córdoba, se retornó al terraje en el Cauca donde se desconocieron de nuevo los títulos indígenas, y en Tubará (Atlántico) dejó de funcionar el Cabildo indígena Mokaaná. Pero hubo una enorme resistencia. Los indígenas del sur del Tolima, en particular los de Yaguará, con las armas en la mano mantuvieron sus tierras; fruto de la movilización quedaron vigentes los

¹ El documento histórico no precisa la fecha.

cabildos indígenas de Guatavita Túa y Yaguará, que no renunciaron en ningún momento a su derecho de propiedad sobre el Gran resguardo de Chaparral y Ortega. No por casualidad la Federación Campesina e Indígena, luego llamada Confederación Campesina e Indígena, tuvo como primer presidente a José Gonzalo Sánchez en noviembre de 1947, un indígena pijao que posteriormente fue candidato a la presidencia de la República por el Partido Comunista (Mondragón, 2003); también se destacaron en estas movilizaciones indígenas pijaos como Eutiquio Timoté, Dimas Luna, Jacobo Prías Alape, Ciro Trujillo y Patrocinio Pérez.

Como resultado de estos procesos, el mapa territorial de los pijaos quedó alterado de forma sustancial para los años setenta, cuando se reanudan las acciones de recuperación y reivindicación territorial en el Tolima. Las tierras abandonadas a la fuerza por la violencia de los terratenientes, más la precariedad ya precedente en la protección legal, condujeron a un cambio en el poblamiento indígena. Para ese momento éstos se encontraban concentrados en pequeñas veredas sin acceso a las grandes extensiones productivas que hacían parte de sus resguardos de origen colonial, empleados como jornaleros, algunos defendiendo sus tierras como propietarios privados y adoptando formas de vida campesinas.

La aparición de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) en el Tolima permite que en 1971 las comunidades indígenas se reorganicen². Ese año nace el Consejo Regional Indígena del Cauca, ante el cual los indígenas del Tolima se suman de manera decidida, y participan en la aprobación de la plataforma de lucha, que luego daría nacimiento a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Los puntos centrales de la plataforma de lucha fueron recuperar las tierras de los resguardos usurpadas

durante los cinco siglos precedentes (sobre todo en la época de la Violencia, que había servido para legitimar robos abiertos), no pagar terraje, ampliar los resguardos, fortalecer los cabildos, hacer conocer las leyes indígenas y exigir su justa aplicación.

Se reanudan entonces decenas de acciones políticas para la recuperación de las tierras que conducen a muchos de los líderes indígenas a la cárcel (Villa y Houghton, 2005; Sistema de Información de Cecoin, 2007). Reaparecen como elementos de reivindicación los títulos de los resguardos coloniales de Ortega-Chaparral y Coyaima-Natagaima, que cubren la mayor parte del territorio indígena del Tolima, y que hoy constituye la más clara exigencia territorial de los indígenas pijaos. En esta etapa se recuperaron las tierras de Paso Ancho, Guatavita Túa, Hilarco y Agua Fría, Aico, Tambo, Tamirco, Recinto-Palmarrosa y Tótarco Piedras, y la comunidad Paez de Gaitania, que también exigió la constitución de su resguardo.

La problemática de tierras de los indígenas del Tolima, tras este sistemático despojo, dejó una concentración de la tierra sin precedentes. De las 107.786 hectáreas que constituían el resguardo de Ortega, en poder de los indígenas quedaron menos de 3.000 hectáreas, una de las expropiaciones más dramáticas que un pueblo indígena sobreviviente haya sufrido en menos de diez años.³

Situación territorial actual de los indígenas del Tolima

Para caracterizar la situación del derecho a la tierra y al territorio de los indígenas pijaos, utilizaremos un esquema similar al que se ha adoptado para el análisis nacional, teniendo de presente que algunas de las afirmaciones hechas en el capítulo sobre el derecho al territorio a nivel nacional tienen plena vigencia para el caso del Tolima.

Aceptabilidad 1: el territorio tradicional pijao y los Grandes resguardos de Ortega y Chaparral, y Coyaima y Natagaima están vigentes y el Estado no los reconoce

Como señalamos, al exigirse el derecho al territorio y a las tierras de los pueblos indígenas se trata de reivindicar un derecho que tiene realización específica en lo que los pueblos consideren “su territorio”. Esta obli-

² La reorganización de los campesinos e indígenas se da al amparo de la Ley 135 de 1961 o la Ley de Reforma Agraria que fundó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), y el Decreto 755 del 2 de mayo de 1968 que crea la Asociación de Usuarios Campesinos (ANUC). El propósito de la ANUC desde el Estado era promover la organización pero con una modalidad cuasi-corporativa, como ya había ocurrido con la Federación de Cafeteros y las juntas de acción comunal (JAC), que al tiempo que organizaban a los campesinos o habitantes de barrios, funcionaban como un brazo del Estado, dentro del propósito de no permitir el crecimiento de las organizaciones de clase autónomas. Sin embargo, tanto ANUC como las juntas de acción comunal se rebelaron y transformaron en formas autónomas; de hecho, la posterior ruptura de ANUC en línea Sincelejo (clasista) y Armenia (gobiernista) tuvo en esta disputa su razón de ser.

³ El pueblo barí tuvo una situación similar, como resultado de la industria petrolera (Salazar, 2005).

gación del Estado colombiano de responder de forma específica y respetando la relación tradicional con la tierra de los indígenas, en general ha tenido un cumplimiento inadecuado, y sobre todo una desatención casi total en el caso de los pijaos.

En efecto, con los pijaos ha habido una carencia total de atención sobre su concepción territorial en el proceso de titulación de resguardos. Los pijaos hoy constituyen un pueblo unificado en torno de sus organizaciones regionales, sus formas de vida y sus sistemas simbólicos e históricos de referencia; no obstante, hay que reconocer que su actual estructura social y territorial es de reciente unificación, ya que hasta la llamada Violencia fueron tres grupos claramente diferenciados: los natagaima, los coyaima y los gualíes. Este último grupo fue aniquilado física y culturalmente en esa etapa política. Los otros dos sufrieron una diáspora que parecía irremediable, hasta que en los años setenta iniciaron su proceso de reivindicación territorial; es entorno a esta reivindicación que los dos grupos desarrollan un proceso de identificación unificada como pijaos, que hasta entonces era una denominación considerada genérica por los propios indígenas.

A partir de entonces, lo que aparecía como la reivindicación de dos territorios empieza a entenderse como uno solo, hecho que se traduce en nuevas elaboraciones míticas e históricas. De cualquier modo, el concepto tradicional de territorio pijao está asociado a una lógica de sociedades segmentarias en las cuales el territorio aparece como trayectos delimitados más que como espacio delimitado, de manera que los diversos grupos pijaos se sobreponían territorialmente sin que esto implicara conflictos de soberanía.

A lo anterior se agrega la memoria histórica de un territorio *reivindicado* jurídicamente e *inventado* políticamente por los pijaos durante todos los años de resistencia desde la etapa republicana y que, por efecto de las luchas, ha dado como resultado la propia autoidentificación como pueblo. Este elemento es central para el debate que se presenta con el Estado en cuanto a la etnicidad de los pijaos que, como comunidad política, se han dado forma en su reivindicación territorial, es decir, el territorio es la base de su reconocimiento étnico contemporáneo⁴.

⁴ Una situación similar es la que acontece con los embera (dovidá, katio, chamí y siapidara). Aunque los cuatro grupos se reconocen como parte de un solo tronco común, ha sido corriente

En “El convite pijao: un camino, una esperanza”, el plan de vida de ese pueblo, puede verse la visión integral del territorio como un todo compartido, visión que debe ser el punto de partida para satisfacer el derecho por parte del Estado. Resulta pertinente para la exigencia del derecho, que toda esta concepción sea tenida en cuenta por cuanto configura propiamente lo que esperan cosmológicamente los pijaos. Aquí nos permitimos una extensa cita tomada del Convite:

Hace muchos años la faz de la tierra estaba cubierta de agua. Nuestros dioses no tenían un lugar sobre el mundo en dónde descansar y solamente gobernaba el espíritu del agua (frío), en una gran laguna, que era como estaba entonces el mundo. En ese entonces sólo había aire y agua. Todo este territorio de nosotros, antes era pura agua. Además de los espíritus que existían, también estaban el Sol (Ta), el viento, el trueno, el arco iris y la luna (Taiba), quienes miraban todo el tiempo esa gran laguna, pero ninguno quería vivir en el estrato del agua.

Todos necesitaban un territorio pero no lo encontraban, porque no existía, había era un desorden total entre la gente de arriba. Dicen los viejos que la Luna se miraba todas las noches en la laguna, y había una pelea con el Sol porque él quería abrir campo entre el agua para descansar y para entrar al fondo a engendrar la laguna y la Luna quería en cambio mantener la laguna como un espejo para ver su figura; la Luna siempre ha sido vanidosa. Desde esa época hay esas peleas por los celos y las envidias. Entonces la Luna viendo el peligro de perder a su laguna decidió mandar a su regidor llamado Chirí (frío), al que algunos llaman también Tol o Dul, para que se sentara en la orilla a cuidarla, el Sol (Ta) igualmente manda a su regidor llamado Chajúa (calor), al que otros llaman Ima, quien penetró al fondo de la laguna y evaporó parte del agua convirtiéndola en nubes y en hielo (Dul) y otra en lagunas subterráneas ubicadas en lo que hoy es Coyaima, Ortega y Calarma en Chaparral. El arco iris se encargó de chupar el agua y los pescados para llevarlos de un sitio a otro. Al acabarse la laguna, Chirí o Tol quedó tan avergonzado con la luna que se convirtió en un casquete de hielo y se cubre de nubes que están desde el principio y ahí van a quedar por todos los siglos. Así fue como el Sol (Ta) calentó tan fuerte que evaporó parte del agua y la subió al cielo convertida en nubes; y como el viento (Ibanasca) sopló tan fuerte formando un huracán que arrastró el agua hacia un solo sitio formando los mares y las lagunas; el mismo viento creó muros de contención, quedando así el agua junto con

que se autoidentifiquen de manera específica. Sin embargo, en el reciente Congreso Nacional Embera, realizado en Pereira en 2006, se reconocen como un solo pueblo y reivindican como territorio conjunto el complejo ambiental del Chocó biogeográfico; este tipo de definiciones políticas, que se basan en identidades étnicas y políticas al mismo tiempo son complejas, pero no extrañas en la historia indígena. Las soluciones ideológicas y cosmológicas para este tipo de situación transcurren en medio de negociaciones culturales en que lo específico aparecen como componente y no como diferencia (Hobsbawn y Ranger, 2002).

sus espíritu en un solo sitio, apareciendo de esta manera la Tierra caliente donde vivimos (Ima).

En la capa más profunda siguieron viviendo dos gigantes del principio del mundo, los suspiros de los amantes donde el agua es salada. Son Locomoy y Lulomoy. Lulomoy se aparece en Órganos, un lugar que hoy es un centro de sabiduría; allí es donde los mejores curanderos reciben su formación. En la segunda capa de agua ha vivido desde entonces la gente sin "rabito", que se alimenta con las mariposas, solo del olor de la comida y preparan los alimentos tapando las ollas con hojas de plátano, a las que le han abierto un hueco, por donde respiran el humo.

La capa siguiente es la capa seca, lo que llamamos la tierra, que se formó por el fuerte viento que onduló y secó la superficie de la Gran Laguna, creando así las llanuras y las cordilleras. La tierra está sostenida por tres vigas de oro: una está bajo el Cerro de Pacandé, en el municipio de Natagaima, otra bajo el pueblo de Coyaima, y la última bajo los cerros de Avechucos, en el municipio de Ortega. Allí "el trueno tiene su cama" y vive el gigante "Guimbales". Esas vigas se unen en lo más hondo de la Gran Laguna; según los abuelos, esas vigas se romperán algún día y la tierra se hundirá en el agua, porque la capa seca es muy delicada, muy delgada y se puede romper con nada. Las capas de agua tratan todo el tiempo de recuperar lo que antes era de ellas. La Gran Laguna sigue influyendo en la tierra seca con el arco iris, que desde cuando se formó el mundo lleva el agua y los peces que agarra de los ríos y lagos al aire, que es de donde respira la tierra.

En las nubes hacen sus fiestas los truenos y devuelven a la tierra los pescados y otros animales de agua, y a veces así es como otros seres van de un lugar a otro. El trueno tiene forma de persona, es muy peludo, con dientes de tigre. Él es el dueño del oro, y se alimenta de oro; por eso vive en el cerro Los Abechucos, donde está una de las tres vigas que sostienen la tierra. Posee además una macana de oro que son los rayos. Se le llama también cacique de tierra o duende. A la tercera capa pertenece también la luna; este astro nocturno influye en el crecimiento de ciertas plantas y en algunos aspectos de la vida cotidiana de los seres humanos. Existe un rezo que dice: "Nuestra Madre Luna que nos dio el manto de la noche con tu fresco apacífico, noche tranquila, Madre de todo lo creado en tu corazón está mi espíritu, confío mi alma y mi noche tranquila.

La cuarta capa, ubicada encima de la tierra seca, es la de las estrellas. Estos están muy relacionados con los seres humanos. Con cada niño que nace aparece una estrella y con cada persona que muere desaparece otra. La forma de ser de cada persona depende de su estrella; los médicos tradicionales conocen las estrellas de los pijaos. Únicamente los curanderos o teguas logran visitarla y conocerla cuando están haciendo un trabajo. Los astros más brillantes pertenecen a las personas fuertes y los de poca luz a los ancianos.

Existe una quinta capa, donde están Jesús y sus Apóstoles, que vinieron cuando los trajeron los españoles. Bien arriba está el Espíritu Santo. Y en la última capa, en el estrato más alto, está el Sol, el "Padre Sol, que es el Dios que da vida..... nos crece y nos sostiene". Es el Sol el que proporciona toda la energía, calor o fuerza vital a las demás capas que forman el mundo.

La capacidad de cada capa para asimilar la fuerza vital está determinada por la distancia del mismo al Sol. Es así como las capas superiores reciben más calor que las inferiores.

Cuando estuvieron todas esas capas hechas, el Sol (Ta) engendró a la madre tierra (Ima) y empezaron a formarse árboles, animales y plantas de todas las especies. La tierra empezó a producir alimentos, y por eso es que la tierra seca se llama también madre tierra. Nosotros decimos por eso: "Madre Tierra: como me crió, me redimió, me engordó y me fortaleció, me revierte en tierra".

Es cuando aparecen también los espíritus fríos y los espíritus calientes. Esos espíritus fríos y calientes se pusieron a pelear a cada rato; otra vez era como una pelea entre la gente de arriba y la gente del agua. Viendo ese pereque que armaban los espíritus fríos y calientes, es cuando el Sol (Ta) engendra nuevamente a la tierra; es donde aparece el hombre y la mujer, los primeros pijaos: el Mohán y la Mohana, quienes traían el encargo de mantener el equilibrio entre los espíritus fríos y calientes dándoles un espacio a cada uno. A partir de entonces todo fue armónico, los pijaos encontraban la cura de todas las enfermedades con plantas frías y calientes, tenían contacto con los espíritus fríos y calientes manteniendo el equilibrio con la madre naturaleza. Es decir que el origen de todo se debió a la combinación del frío (agua) y lo caliente (sol). Ahí empezó a haber equilibrio y armonía; los mohanes encontraban alimento y la cura de todas las enfermedades con el uso de las plantas frías y calientes, manteniendo contacto con los espíritus fríos y calientes. Ellos dieron muchos hijos, originando una gran descendencia que pobló todo el territorio de la Gran Laguna Seca, los cuales eran de piel trigueña, robustos y belicosos... nosotros, los pijaos (CRIT, 2002).

En el mismo texto se reivindica que el territorio tradicional pijao cubría aproximadamente la mitad de lo que hoy es el departamento del Tolima, y la tercera parte del departamento del Huila, aunque influían en varias regiones donde había otros pueblos con los que había intercambio y a veces guerra. Era un territorio que partiendo del norte tomaba en una línea recta desde lo que hoy se conoce como departamento de Quindío, cogiendo por el río Coello, atravesando el río Magdalena, remontando luego el río Cuja, hasta llegar a las vertientes occidentales de la Cordillera Oriental. Por el occidente, seguía el filo de la Cordillera Central desde el Nevado del Huila hacia el norte, hasta el Páramo de Barragán, y luego llegaba hasta un pueblo que se llama Pijao en el departamento de Quindío. Al sur, cogía desde el Nevado del Huila por el río Negro, hasta el río de La Plata, y de ahí hasta el Magdalena. Por el oriente cubría todo el río Magdalena hasta los lados del río Cuja. Era toda la región entre los dos costados de las cordilleras Central y Oriental, y desde el valle de Cutiva en el río Aipe y el Cabrera, hasta el Combeima e incluso el río Sumapaz. Cartago se con-

sideró límite quimbaya con los pijao; desde esta área los antepasados de los pijao atacaron periódicamente poblaciones como Buga y Palmira, por lo que esta parte de territorio fue considerada frontera de guerra.

Por otra parte, la delimitación territorial del Gran resguardo de Ortega y Chaparral resulta ser una reconfiguración territorial que legitima aún más los derechos ancestrales del pueblo pijao, y precisa lo que cosmológicamente ya han configurado. Los títulos de origen colonial son subsidiarios para legitimar el derecho al territorio, en tanto se basan en un hecho que los pueblos indígenas no consideran fuente de derecho, el cual es la conquista, expulsión y expropiación europea. No obstante, por constituir un componente de la lucha indígena contemporánea, tiene pertinencia presentar su existencia y vigencia a la luz del derecho occidental.

Lo más importante del estudio de los títulos coloniales es que en todos los casos prueban la oposición indígena a su desalojo, división o venta. Así se desprende del “Estudio socio-jurídico de los resguardos indígenas de Ortega y Chaparral, Coyaima y Natagaima”, realizado por Funcol; el “Estudio del problema de indígenas de Ortega”, realizado por Pedro Labrador Rivera en 1953; el documento “Desintegración del resguardo y consolidación de la propiedad privada en Natagaima”, realizado por la Universidad Nacional, y los estudios “Aspectos jurídicos del Gran resguardo de Ortega, Coyaima y Chaparral”, de Incora, y “Mapificación del título colonial del antiguo resguardo de Ortega, Coyaima y Chaparral”, realizado por el IGAC.

Qué indican esos estudios. Hacia 1621, la Corona española reconoce los primeros resguardos –bajo las escrituras núm. 657 el Gran resguardo de Ortega y Chaparral, y el resguardo de Natagaima y Coyaima bajo la escritura núm. 125–, los cuales fueron entregados imponiendo la figura de Cabildo como forma de gobierno para parar las sublevaciones, y permitiendo un poco de autonomía. En posteriores sentencias del virrey Manuel de Guirior sobre las llamadas tierras del Cucuana en 1775 y 1776, nuevamente se delimita el resguardo, y en diligencia del corregidor de Coyaima de 1776, se ordena a unos colonos y misioneros franciscanos desalojarlo. El Gran resguardo de Ortega y Chaparral fue delimitado bajo los siguientes linderos:

Desde la Iglesia de Coyaima, que llamaban Saldaña hasta llegar al río Saldaña y por él abajo hasta llegar a la quebrada que llaman Doyare y por la otra banda del mismo río Saldaña abajo hasta el desemboque del río Cucuana en él y de allí por

la quebrada de Ortega arriba hasta las puntas de la quebrada del río Tetuán por este arriba hasta el paso del Chaparral y la quebrada de Aico arriba hasta su nacimiento; y el río de Saldaña arriba hasta donde entra el río de Amoyá, por una y otro bando el dicho río de Saldaña.

Por la parte del río de Amoyá, desde la boca en la entrada en el Saldaña, primer lindero de este resguardo, y del río Amoyá arriba de esta banda en donde está el poblado el Hato de Gabriel Tola hasta llegar de frente de las casas y hato que tiene poblado Tomás Rodríguez de Olmo, donde hice poner un mojón de un palo de hobo por lindero y por haber hasta el dicho palo desde la boca del dicho río de Amoyá más de una legua y desde este lindero le señalo por otro y para fijeza las puntas de la mesa que llaman del Chaparral y donde estaba el puente del gobernador don Bernardino de Morisca, sin que tenga derecho a más que a las caídas de dicha mesa que hace a la quebrada de Guainí y la quebrada arriba desde la dicha punta de la mesa, hasta llegar a una ensillada y cañada que hace la dicha quebrada hacia el río de Tetuán que en el remate de este puse un palo parado por mojón y lindero y desde él a la boca de otra quebrada que baja de el cerro de Calarma y entra en el río de Tetuán que tiene por nombre Lemayá.

Desde las cabeceras de la quebrada de Lemayá en el filo de la montaña de Calarma; por las aguas de esta quebrada abajo hasta su desemboque en el río Tetuán, por las aguas de este río arriba hasta encontrar la bocana de la quebrada de Túne; por las aguas de esta quebrada arriba hasta encontrar la bocatoma de la cañada denominada Tayare; por esta cañada arriba hasta su cabecera al frente del portón del triunfo y a encontrar la cabecera de la quebrada Guainí; por esta quebrada abajo hasta encontrar la junta de la mesa del Chaparral la junta de la mesa del Chaparral, cogiendo la punta de esta mesa pasando abajo del Hato del padre Francisco de Oviedo; de aquí a un morrito a la quebrada del Neme y en línea recta pasando por la casa de Tomás Rodríguez de Olmo y la de Pedro Tola en frente de un barranco colorado que está en la banda derecha del río Amoyá; por las aguas de este río abajo hasta encontrar su desemboque en el río Saldaña; por las aguas de este río abajo hasta el frente de la iglesia de Coyaima, pasando por el cuerpo de dicha iglesia al cerro de San Pedro; de aquí a tomar las cabeceras principales de la quebrada Doyare. Por este aguas abajo hasta su desemboque en el río Saldaña; por las aguas de este río abajo hasta encontrar la bocatoma del río Cucuana; por las aguas de este río arriba hasta la bocana de la quebrada la Colorada por este arriba hasta sus principales cabeceras en el filo de la montaña de Calarma; por este filo arriba por todas sus curvaturas hacia el sur a encontrar el primer lindero punto de partida.⁵

La escritura núm. 657 del Gran resguardo de Ortega y Chaparral fue registrada y protocolizada en la Notaría 4 de Bogotá el 4 de julio de 1917, y registrada en las oficinas de instrumentos públicos del Guamo a la que le correspondió la matrícula inmobiliaria núm.

⁵ Esta delimitación corresponde a la descrita en la escritura 657 del 4 de julio de 1917, según es presentada en el plan de vida del pueblo pijao.

360-000-6885, vigente a la fecha. Posteriormente, en 1941, se protocoliza la posesión de las tierras del resguardo ante el juez del Guamo mediante escritura núm. 162 del 8 de octubre de 1941, en la notaría de Purificación. En 1942, deja de haber registro del libro padrón de indígenas y se protocolizan junto a la escritura anterior, bajo escritura 93 del 21 de abril de 1942. Estas escrituras aparecen en el Catastro del Tolima, y describen los linderos vigentes.

Con similar proceso aparece el Gran resguardo de Natagaima y Coyaima, con título colonial de 1621 que reposa en el Archivo Histórico Nacional. El Estado ha alegado que no hay protocolización de este título en ninguna notaría, y se fundamenta en este hecho para negar el derecho. Lo que resulta poco creíble en términos jurídicos, pues si fuera consecuente con este argumento, debería dar paso al reconocimiento del Gran resguardo de Ortega y Chaparral del cual hay pruebas de haber sido protocolizado.

En 1994, el Estado realizó el último acto frente a esta reivindicación. El estudio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi sobre los títulos coloniales, realizado por Marco Fidel Pérez, concluye la plena vigencia de la Escritura núm. 657 según la protocolización de 1917, el carácter indígena de las hijuelas (o pequeños predios desprendidos del anterior) que se encuentran en poder de los indígenas, y el derecho de los indígenas a que los denominados baldíos incluidos en todo ese espacio territorial se les titulen por ser prioritario su derecho.

La vigencia de los títulos de origen colonial, además y más allá de su eficacia jurídica, muestra que como resultado de la delimitación impuesta por la Corona española diversos grupos que compartían previamente elementos culturales comunes pero no tenían unidad política como sociedad, se articularon en torno del territorio y se constituyeron como un solo pueblo.

De los dos temas analizados (concepción territorial pijao y títulos de origen colonial) quedan claras por lo menos tres dimensiones centrales de la concepción de territorio para los pijaos, base para evaluar su aceptabilidad o pertinencia cultural. En primer lugar, la Tierra en el sentido más amplio y sustantivo del término, que incluye las diferentes capas de la misma, vale decir, *el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo*; en segundo lugar, la *laguna seca* subterránea, de la cual depende toda la existencia del Mohán y los seres fun-

damentales para el pueblo pijao; en tercer lugar, el *agua corriente* que alimenta los sistemas de relación entre las comunidades; y se podría añadir en cuarto lugar la continuidad histórica de la presencia pijao en dichos territorios, que no puede ser desconocida; la presencia no indígena en territorios de los pijaos en ningún momento logró ocultar o extinguir la de los indígenas.

Para efectos de la fundamentación de este caso, basta señalar en primer lugar, que no puede haber un reconocimiento del derecho a las tierras y territorios pijaos sino se hace al mismo tiempo un reconocimiento de sus derechos sobre el agua subterránea y corriente. Esta centralidad del agua que vimos en el relato cosmológico sobre el territorio se evidencia no solo en el nombre de las comunidades actuales, todas asociadas a la quebrada en que se encuentran, sino también en los nombres ancestrales, marcados por las terminaciones *-arco* y *-urco* que hacen referencia al agua; así, las comunidades de Totarco, Hilarco, etc. La situación de los pijaos en esta materia del subsuelo (y del espacio aéreo) no es diferente a la de los demás pueblos indígenas, pues la Constitución no reconoce derechos distintos al suyo sobre el agua o el subsuelo. Empero, teniendo en cuenta el antecedente de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, en que hay por lo menos el reconocimiento a la espacialidad sagrada de la Línea Negra, un mínimo avance posible en materia de reconocimiento territorial a los Pijaos debería constituir un régimen especial de acceso a las aguas subterráneas y superficiales del sur del Tolima, y la protección especial de las quebradas en que los Mohanes (médicos tradicionales) realizan sus prácticas.

Por el contrario, las políticas en la materia están totalmente ausentes. En la construcción de los distritos de riego de Saldaña y El Triángulo por parte del Incoder se afectan directamente los territorios pijaos; en el primer caso el 60% del distrito, y en el segundo el 98% se desarrolla en su territorio tradicional (Proyecto Triángulo EIA, 2005).⁶ Sin embargo, la forma de

⁶ Las comunidades afectadas directamente por el distrito de riego Triángulo del Tolima en la presa Zanja Honda son los resguardos de Chenche Amayarco, Chenche Balsillas, Totarco Dinde Independiente, Totarco Tamarindo y la comunidad de Chenche Zaragoza. El canal de conducción Saldaña-Zanja Honda afecta el resguardo de Santa Marta Inspección y la comunidad de Meche San Cayetano. El canal principal 1 a los resguardos de Potrerito Doyaré, Chenche Socorro Los Guayabos, Chenche Buenos Aires Tradicional y Chenche Buenos Aires Independiente, así como

participación indígena en el proyecto es como “usuarios”, una figura que niega al mismo tiempo a las autoridades indígenas su territorio y su cosmología; sin contar con que se trata de distritos de riego que favorecen la agroindustria del arroz, el maíz y el sorgo, de la cual no participan los indígenas.

Por lo mismo, en tanto el territorio y el agua no se consideran ni propiedad ni parte sustancial de la cosmología pijao, como ordena el Convenio 169 de la OIT, la imposición de servidumbres acude a lógicas totalmente externas a las comunidades. El mecanismo artificialmente es llamado concertación (que implicaría acuerdo de las partes), pero tiene un único propósito: determinar la indemnización, contraprestación o beneficio que recibirán por la servidumbre para la construcción de las obras. Por supuesto, la idea de beneficio no tiene que ver con consideraciones culturales, sino únicamente económicas.⁷

El reglamento intercultural de uso, previsto en el Decreto 2163 de 1995, se concibe como un instrumento que reconoce por parte del Estado y la empresa ejecutora de un proyecto las visiones específicas que desde su cultura tiene la comunidad o comunidades involucradas sobre lo que implica una obra, y propicia métodos, procedimientos, etc., que protejan esta especificidad, de forma que no irrespeten las cosmologías, y que adecuen algunas de las actividades antes

las comunidades sin resguardo de Tamarindo Zaragoza, Totira, Zaragoza, Tamarindo, Buenos Aires, Chenche Los Guayabos y Angostura. El canal principal 2 afecta los resguardos de Castilla Angosturas, San Miguel, Chenche Socorro Los Guayabos, Chenche Media Luna, Hilarquito y Nueva Esperanza, y las comunidades Media Luna, Lucitania, Yaberco, Las Minas. El canal principal 3 implica a los resguardos de Las Palmas, el Tambo y Pocharco, y las comunidades de Guaguarco Floral, Hilarco Coyarco, Hilarco Chili, Guaguarco, Acevedo y Gómez, Hilarco Guayaquil y Rosario. Y el canal principal 4 afecta el resguardo San Miguel, las comunidades de San Miguel Baloca, Poria Baloca, Palma Alta y Rincón del Tambo.

⁷ El Decreto 2163 de 1995, en su artículo 23, establece: “Servidumbre y construcción de obras. Los resguardos indígenas estarán sometidos a las servidumbres establecidas por las leyes vigentes. Cuando en un resguardo se requiera la construcción de obras de infraestructura de interés nacional o regional, sólo podrán constituirse previa concertación con las autoridades de la comunidad y la expedición de la licencia ambiental, cuando esta se requiera, determinando la indemnización, contraprestación, beneficio o participación correspondiente. La expedición de la licencia ambiental se efectuará según lo previsto en el artículo 330 de la Constitución Política y la Ley 99 de 1993. En todos los casos previstos en el presente artículo, se elaborará un reglamento intercultural de uso en concertación con la comunidad y con la participación del Ministerio del Interior”.

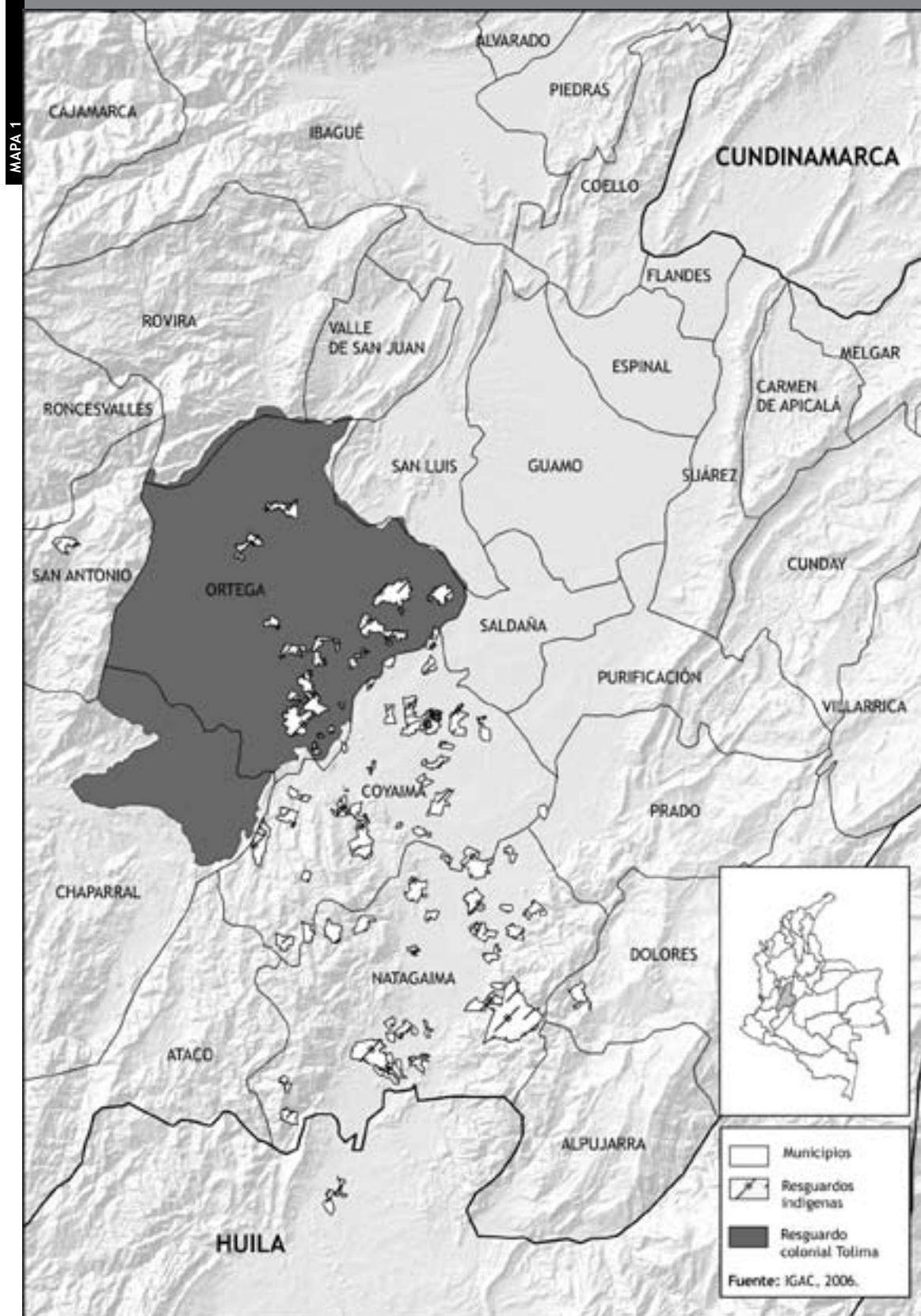
que obligar a las comunidades a adecuarse a ellas. En las actas de la consulta previa realizada para el Distrito Triángulo, en el Estudio de Impacto Ambiental y en el Plan de Manejo Ambiental, se constata que nunca fue considerado el reglamento intercultural de uso (salvo las transcripciones de la norma), y las alusiones sobre el acceso al agua y las fuentes no tienen una referencia mínima al carácter especial que para los pijaos tiene este elemento en su cosmología.

Esto a pesar de que el CRIT, en reiteradas notas dirigidas al Incoder, manifestó su interés porque ningún pijao fuera excluido, y que los funcionarios manifestaron conocer el plan de vida del pueblo pijao y los planes comunitarios. No es causal que esta mirada solamente económica del agua se traduzca en la función asignada al Área Socioambiental del proyecto (que debería adelantar el reglamento intercultural de uso), a la cual se le asigna el deber de prestar acompañamiento para prevenir “futuras reclamaciones tanto para el contratista como para el Incoder” (Distrito Triángulo PMA, 2005). O que la reubicación de las comunidades indígenas de Zanja Honda, Chenche Balsillas, Chenche Tunarcó, Chenche Amayarco, se hubiese realizado sin ninguna acción de protección, saneamiento, armonización o refrescamiento por parte de los médicos tradicionales.

Por otra parte, los estudios socioeconómicos que sustentan las escasas titulaciones de tierras realizadas eluden de forma sistemática la existencia de un territorio pijao en todas sus implicaciones. En primer lugar, porque no atienden a la existencia de “un territorio” sino que fragmentan el mismo en decenas de pequeñas parcelaciones; en segundo lugar, porque hacen caso omiso a la dimensión estratégica y cosmológica del agua para los pijaos; y en tercer lugar, porque fragmentan a las comunidades. Este hecho se agrava ante la exclusión de los pijaos del acceso a las grandes corrientes de agua, siendo reducidos a las pequeñas quebradas; de este modo, uno de los elementos esenciales de la territorialidad pijao se vulnera francamente.

En efecto, los estudios socioeconómicos se centran de manera exclusiva en temáticas locales para justificar la titulación de los resguardos; de hecho, y como resultado de estos estudios, las tres cuartas partes de los 71 resguardos titulados al pueblo pijao no exceden de las 300 hectáreas cada uno, y solo uno tiene más de 1.000. Es obvio, que con este tipo de titulación, es improbable el reconocimiento efectivo de un “territorio”

TERRITORIO PIJAO, RESGUARDOS COLONIALES Y RESGUARDOS INDÍGENAS DEL TOLIMA



rio", que obliga por lo menos a ciertos componentes de continuidad, contigüidad o conexidad, todos ellos incluidos en la concepción simbólica y en la memoria histórica de los pijaos. Lo que queda evidenciado con la dispersión de los mismos resguardos titulados. El mapa de resguardos indígenas del Tolima, contrastado con el mapa del territorio pijao y de los Grandes resguardos de Ortega y Chaparral, y Coyaima y Natagaima, muestra en toda su dimensión este problema.

En síntesis, en lo relacionado con la aceptabilidad o adecuación cultural del derecho al territorio, lo que tenemos es un gran archipiélago de pequeños resguardos cuya lógica ha sido "resolver" exclusivamente un problema de tierras en términos productivos pero sin atender ni una concepción política territorial ni una concepción simbólica de lo territorial; la totalidad del pueblo Pijao, sin acceso culturalmente apropiado al agua corriente ni subterránea; una revancha institucional contra el territorio histórico conformado por los pijaos en su resistencia a la expropiación territorial.

Para terminar este apartado es importante señalar lo acontecido con la comunidad indígena de Yaguara, que defendió su territorio de forma decidida en los años cincuenta. Como resultado de ello, tras la época de la Violencia quedaba una comunidad dispuesta a no dejarse desplazar a pesar de que los terratenientes querían mantener ocupadas sus tierras y otras tantas en los Llanos orientales dispuestas a retornar; varias familias indígenas fueron trasladadas entonces por el gobierno hacia los Llanos del Yará, donde fueron asentados con pueblos indígenas de la Amazonia para que compartiesen una territorialidad totalmente desconocida. Este procedimiento, típico en los años sesenta para darles tierras a los campesinos e indígenas belicosos de la zona andina a costa de los territorios indígenas de la selva, aunque fue responsabilidad de gobiernos anteriores, sigue siendo una violación al derecho al territorio. En 1995 se constituyó como resguardo Yaguara II, en lo que había sido la zona de refugio indígena.

Aceptabilidad 2:

el reconocimiento étnico por parte del Estado es un mecanismo para negar el derecho al territorio

La relativamente reciente unificación política pijao, junto a las transformaciones económicas que han tenido lugar en sus comunidades, y el ocultamiento étnico adoptado por los indígenas para preservar la vida en las distintas etapas de violencia sistémica que

ha padecido el sur del Tolima, sirvieron para que el Estado en la actualidad niegue el carácter indígena a los campesinos de esa región. Mediante un procedimiento que adelanta la Dirección General de Etnias (DGAE) (antes de Asuntos Indígenas) llamado Estudios de Etnicidad, el Estado se arroga el derecho a decidir si una comunidad pertenece a un pueblo indígena o incluso si se trata de un pueblo indígena; esta potestad la aplica también para ciertas familias o individuos, de quienes dice "sospechar" que no son indígenas. La metodología de los estudios se denomina sin ninguna justificación Investigación Acción Participativa, para enseguida sorprender con que se trata de "investigaciones" realizadas en cuatro días de trabajo. Los argumentos que la DGAE (2001) ha utilizado para negar el carácter indígena, los cuales aparecen en el "Informe de visita a las comunidades del Tolima que solicitaron reconocimiento", son contraevidentes.

El primero de ellos es que las similitudes culturales entre los indígenas y los campesinos de la región justifican la hipótesis oficial de que los habitantes de la región no sean indígenas. Es a partir de esta circunstancia que se presumen lícitos los estudios de etnicidad. El argumento se cae de su peso, en tanto es precisamente esta similitud la que debería inducir a predicar el carácter claramente indígena de los campesinos, pues los diversos estudios muestran cómo en la región efectivamente lo que se comparte no es solo la forma económica campesina, sino los complejos simbólicos de referencia, los sistemas médicos tradicionales, las modalidades productivas, todas las cuales tienen una directa configuración pijao. Los estudios, por el contrario, insisten en deslegitimar el carácter indígena por los modos de vida o vivienda compartidos con los campesinos. En el fondo, se acude a una concepción que considera todo cambio cultural como pérdida de la cultura, y de ahí su referencia despectiva del mestizaje; aunque en ocasiones éste puede ser el caso, ciertamente la resistencia cultural, los procesos de resemantización y refuncionalización, la apropiación, hacen parte no de la desaparición de las culturas sino de su vitalidad. Por otra parte, desconocer la historia violenta contra los pijaos y sus impactos, para luego "acusar" a los indígenas por las transformaciones que ella ha producido, resulta ser un ardid antes que un análisis serio.

El segundo argumento hace referencia a la permanencia y duración del asentamiento de las familias en

los municipios donde se realizan los estudios de etnicidad. Los estudios realizados pretenden fundamentar el carácter indígena presumiendo la territorialidad desde cada comunidad local; al negar de entrada el territorio del pueblo pijao como la unidad de referencia, se desconocen las concepciones de los pijaos y se alteran las conclusiones, puesto que los procesos migratorios dentro del territorio aparecen como procesos de pérdida identitaria. Este punto de vista tiene una versión aún más perversa en la valoración que se hace de los procesos de urbanización de los indígenas; eludiendo el hecho de que la desterritorialización condujo por necesidad a la urbanización, se han desestimado casos en que los indígenas viven en diferentes barrios de un mismo municipio, como en Ortega o Rovira. Los estudios consideran también que el concepto de “parcialidad indígena” referido en la Ley 89 es intemporal, y rechazan aquellas que se conforman como resultado de procesos migratorios, de segmentación o asociación, lo cual resulta un abuso abierto del derecho, puesto que la “parcialidad” desde ningún punto de vista es una categoría interna de ninguna cultura indígena sino una definición estatal. El mismo argumento de no estar en sus territorios de origen, como ocurre con los indígenas asentados en Ibagué, se utiliza para negar el carácter indígena de las comunidades.

Otra variante es la referida a las personas que tienen asentamiento en el sur del Tolima posterior a los años setenta. Los estudios de etnicidad desconocen de plano la historia de diáspora vivida por este pueblo, que debió migrar hacia los Llanos orientales, la Costa Atlántica y las selvas amazónicas, donde estableció provisionalmente modos de vida y alianzas matrimoniales con no indígenas o indígenas de otras etnias; muchas de estas alianzas y relaciones de compadrazgo tiempo después se tradujeron en migraciones a la inversa, en que campesinos de otras regiones vinieron a vivir en las comunidades y adoptaron sus sistemas sociales, políticos y culturales; los estudios resuelven este tipo de relación compleja midiendo la proporción de originarios frente a los adoptados, en una extraña aritmética antropológica. El carácter imprescriptible del territorio justamente hace referencia a este tipo de situaciones, en que la fuerza mayor obliga a un pueblo o parte de él a huir, abandonar sus tierras, e incluso venderlas a bajo precio a los victimarios, etc., pero que tras cesar la situación que propició su salida intentan el retorno con nuevos dispositivos culturales y societales.

Un tercer argumento hace referencia a los apellidos indígenas y, en general, a las relaciones de parentesco que perviven. Si no fuese porque con él se niega un derecho, sería objeto de burla en lugar de crítica. Los estudios de etnicidad consideran que la ausencia de apellidos indígenas prueba la no pertenencia étnica, en lugar de ser evidencia de la magnitud de la agresión externa (en los casos en que fueron obligados a cambiar de apellido o adoptar el del amo), y de los procesos migratorios conocidos por todos en el país, y sobre todo en la DGAE. Aunque la metodología utilizada por la DGAE advierte que se trata solo de un elemento circunstancial –lo mismo dice de los rasgos fenotípicos–, varias de las decisiones al respecto dependen en gran medida de esta circunstancia. Como lo señaló uno de los indígenas entrevistados, “los estudios de etnicidad hubieran concluido que José Gonzalo Sánchez no era indígena pijao”.

Como resultado de estos estudios de etnicidad, los indígenas pijaos de las comunidades de Chapa de Alá, Ivanasca Lemayá de Calarma y Tunulí Los Pijaos, en el municipio de Chaparral; la comunidad Cacique Calarcá en Coyaima; y las comunidades La Ceiba y Mangas de Chimbac en Rovira, han recibido el concepto negativo de la DGAE sobre su pertenencia étnica. Igual concepto recibieron los indígenas de Doima, Bucurú, Dulima, Valle de las Lanzas y Vénez, en Ibagué, que no son reconocidos como indígenas por el Estado con el argumento de no estar asentados en zona indígena y vivir como los demás habitantes de la ciudad (sic), desconociendo el impacto del desplazamiento forzado y el carácter forzoso de las formas de vida adoptadas, y haciendo caso omiso del propio Censo del 2005 que reporta 3.408 indígenas en esa ciudad.

El autorreconocimiento no es un argumento solo ante el Estado, sino frente a la autoconciencia étnica de las comunidades. Todas estas once comunidades han sido plenamente reconocidas por el CRIT y la ACIT como parte del pueblo pijao, y en tal sentido el autorreconocimiento étnico tiene la validez política fundamental. Pero el no reconocimiento por parte del Estado implica de forma inmediata la negación de sus derechos colectivos y territoriales, pues es el Estado quien debe garantizarlos. No solo se les priva del derecho a autogobernarse, sino a tramitar cualquier solicitud de titulación de las tierras ancestrales, incluidas algunas que ocupan y de las cuales son propietarios privados. En la actualidad, otras 58 comunidades del

COMUNIDADES INDÍGENAS PIJAO SIN RECONOCIMIENTO ÉTNICO POR DGAE	
Municipio Resguardo	Municipio Resguardo
Ataco	Yaporó
Topacio	Rovira
Chaparral	El Corazón
Aguas claras	La Ceiba
Amoyá San Pablo	La Selva
Amoyá Virginia	Manga Baja
Chapa de Alá (nuevo nombre)	Mangas De Chimbac
Cimarrona alta	Pechenio
Ivanasca Lemayá de Calarma	Puente Tuamo
Matora de Maito	Riomanso
Río Negro	Saldaña
Santa Rita	Catufa
Seboruco	Ortega
Tunuli los Pijaos	Abechucos
Coyaima	Balsa Rocío
Cacique Calarca	Cedrales Peralonso
Lucitania	Cedro
Matapila La Vega	Cunipa
Yaberco los Lagos	El Maco
Dolores	El Vergel Calarma
Altamiza	Laureles
El Espinal	Llovedero Loany Toy
Yaporopos	Pijao de Cunirco
Guamo	Pilú
La Luisa	Tama Canali
Ibagué	Taquima
Abba Pija	Vergel Calarma
Cacique Ibagué	Purificación
Chaquirco	Poimas
Cutucumay	Poincas Taira
Cutucumay Río de Oro	San Antonio
Doima Bucurú	Playa Rica
Dulima	Cacique Yaima
Dulima	Kalarka
Tolaima	La Unión
Tunjos	Palmira Alta
Valle de las Lanzas	Pijaos De Oro
Venéz	Total general
Natagaima	
Aima	
El Palmar	
Pijao de Natagaima	
Yumá	

Fuente: CRIT (2006),
Gobernación del Tolima
(2006), Incoder (2007).

pueblo pijao se encuentran a la espera de ser reconocidas para poder tener acceso al disfrute de sus derechos (tabla 1). En este caso, el derecho a la existencia como pueblo se encuentra vulnerado en alto grado.

Teniendo en cuenta que estas 69 comunidades se encuentran justamente en los municipios donde la expropiación territorial fue más intensa, lo que se configura con la negación de la pertenencia étnica es una victimización adicional: despojo territorial, despojo de la lengua, despojo de la memoria sobre el territorio. Siendo que la memoria territorial es un determinante de la conciencia étnica pijao, se trata del despojo de la existencia étnica misma, lo que configura claramente una situación de etnocidio en los términos planteados por el Relator Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Parafraseando a Nina Pacari, sin el derecho a ser indígena, sin el derecho a pertenecer a un pueblo, no solo se viola la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, se viola la posibilidad misma de ser persona; se viola, en términos colectivos, el derecho al territorio y el derecho a pervivir. Ésto resulta más grave aún para el pueblo pijao, en tanto su unidad política y cultural pasa justamente por la recuperación del territorio como forma de recuperación de la conciencia étnica.

Disponibilidad: la titulación a cuenta gotas promueve la conflictividad social y potencia la violación aumentada del derecho al territorio

Para ilustrar la situación en esta materia, presentaremos además de los datos departamentales que ilustran el problema, la forma como se concreta en algunos casos específicos que resultan dicentes.

Sin presupuesto y sin funcionarios, sin voluntad política y haciendo caso omiso de las normas: los casos de Nanurco, Cucharo y Guaguarco

En materia de disponibilidad, además de las obligaciones especiales que tiene el Estado por efectos del Pacto DESC, se encuentra vigente el Decreto 1397 de 1996, que en el artículo 2, referido a las funciones, indica:

3. Concertar la programación para periodos anuales de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de Reservas Indígenas que se requieran de acuerdo con la información a que se refiere el numeral anterior, para su ejecución a partir de la vigencia presupuestal de 1997, *priorizando las siguientes:...* c. *para las comunidades indígenas del tolima: cons-*

titulación de resguardos en los predios del Fondo Nacional Agrario que hayan sido entregados y los que posean tradicionalmente; y adelantar el programa de adquisición de tierras.

Una norma tan específica como ésta solo fue emulada con el Decreto 982 de 1999 que declaró la emergencia social y económica de los indígenas del departamento del Cauca. Al igual que ese Decreto, el 1397 ha sido incumplido casi totalmente por parte del Estado en lo relacionado con el Tolima. La enorme mayoría de las tierras que debían ser adquiridas para atender los requerimientos de los indígenas son propiedades privadas; de las 11.400 hectáreas que la oficina del Incoder en el Tolima consideraba como requerimientos de titulación (de las comunidades reconocidas), todas aparecían con propietarios privados (Incoder, 2004), de manera que el cumplimiento de esta obligación pasa necesariamente por una dotación suficiente de recursos para ello. Como se ha mencionado en el capítulo sobre el derecho al territorio en el apartado sobre la política presupuestal nacional (p. 209), la totalidad del presupuesto anual para adquisición de tierras ha disminuido sensiblemente año a año, de manera que las obligaciones del Estado en materia de disponibilidad de recursos, y en consecuencia de tierras suficientes para la reforma agraria, han sido imposibles de cumplir. Los estudios catastrales realizados en el Tolima por el CRIT indican que en promedio un predio de 400 hectáreas tiene un costo de 200 millones de pesos; de este modo, la sola adquisición de cuatro predios en el departamento del Tolima (es decir, el requerimiento de una sola comunidad) agotaría en su totalidad todo el presupuesto nacional para adquisición de tierras.

Por otra parte, como resalta la Procuraduría, esta inoperancia tiene como segundo determinante la cantidad de funcionarios del Incoder. La planta de personal de este Instituto en el Tolima consiste solamente en dos tramitadores y un topógrafo, para darle curso a 3.629 expedientes, uno de los casos más críticos en todo el país (Procuraduría 2006). Por eso, resulta totalmente lógico que la titulación de tierras se haya virtualmente suspendido desde 1999. En 1995 solamente 3 resguardos fueron titulados, 4 en 1996, 25 en 1997 y 14 en 1999, para caer de nuevo en el 2000 y 2001 con 8 titulaciones cada año, 4 en 2003, 3 en 2006 y una en lo corrido del 2007. Cabe anotar que lo ocurrido en los años 1997 y 1998 estuvo directamente asociado a las movilizaciones realizadas por las comunidades del pueblo pijao en 1996 (toma de la

carretera de Saldaña, ocupación del Incora y toma del Episcopado junto con otras organizaciones del movimiento nacional indígena), y a los acuerdos directos suscritos con el gobierno que resultaron de las mismas. Al ritmo de 3 titulaciones por año, las 145 solicitudes solo serían resueltas en 50 años.

Un caso paradigmático que resume los problemas presupuestales, de personal y de escamoteo a la legislación, lo constituye la comunidad de Nanurco,⁸ ubicada en la actualidad en la zona urbana del municipio de Natagaima. La comunidad de Nanurco tomó su nombre de la quebrada que cruza el municipio de Natagaima y del antiguo asentamiento en zonas rurales vecinas del municipio, de donde fueron expulsados en los años de la Violencia. Las 93 familias que conforman la comunidad están emparentadas con las comunidades de Guaguarco, Pacandé, El Poirá, Guayaquil y El Floral, todas ellas comunidades suburbanas que hace tres décadas eran áreas rurales y fueron perdiendo sus tierras por efecto de la ampliación del perímetro urbano y las ventas forzadas. Todas estas tierras se encuentran en su totalidad dentro de los límites tanto del territorio tradicional pijao como del resguardo de Coyaima y Natagaima. Desde su conformación, la comunidad de Nanurco hizo parte del CRIT.

La Dirección General de Asuntos Indígenas (DGA) reconoció a la comunidad de Nanurco y registró su autoridad indígena en 1995, lo que ya había ocurrido desde los años ochenta por parte de la autoridad municipal. Desde entonces, la comunidad ha solicitado la constitución del resguardo en las tierras aparentemente tituladas a nombre de herederos de la familia Eyerbe, con una extensión aproximada de 450 hectáreas. Ante la inoperancia de las solicitudes, en 1997 se realizaron acciones de reivindicación directa de los predios de la finca San Rafael por parte de la comunidad; en esa primera acción se constató que la finca no tenía escrituras a favor de sus supuestos dueños, pues había una disputa entre poseedores; los indígenas fueron desalojados a la fuerza.

Sin embargo, entre 1999 y 2000, tuvo lugar una segunda acción de recuperación por parte de la comunidad. Como resultado de la presión, un miembro de la familia hizo una oferta voluntaria ante el Incora en julio del 2000. El Incora ofreció el 50% del valor

⁸ La información sobre el caso de Nanurco ha sido construida con datos de Ninfa Vera, gobernadora de la comunidad.

ofertado, que se pagaría en la modalidad conocida de pagos parciales y bonos de larga redención. La familia "propietaria", cumpliendo lo que es ya una constante en estas situaciones, ofreció entonces vender la parte "sin agua" al Incora, lo cual resultaba no solo inaceptable para la comunidad en términos físicos y humanos, sino también en términos culturales, por lo cual exigió la compra de toda la finca. La Policía los desalojó por segunda vez. Posteriormente, la comunidad de Nanurco, a título individual y con otras comunidades, ha realizado reiteradas solicitudes: en agosto de 1999, agosto de 2000 y marzo de 2002. En noviembre de 2000 el Incora, a través del Oficio 15440, respondió que el proceso se suspendía por carencias presupuestales. Desde entonces, los trámites están detenidos, aunque sólo falta el proceso de avalúo correspondiente.

Sin embargo, Nanurco no es el único caso en que se presenta este tipo de situación directamente ligada a la negligencia del Incora-Incoder. En la comunidad de Cucharo San Antonio, constituida por 48 familias y ubicada en el municipio de Ortega, la situación resulta más diciente de la desidia oficial. En este caso la comunidad tiene una posesión de 30 años en el predio de extensión de 310 fanegadas; esta ocupación tuvo lugar cuando el "poseedor" anterior, Bernardo Lozano, en 1970 invitó a los indígenas a ocupar dichas tierras con la expectativa de su venta, aunque la verdadera razón parece ser la existencia de la Escritura 558 de Ortega que prueba la propiedad indígena. De cualquier modo, lo cierto es que la comunidad ha hecho solicitudes reiteradas al Incoder desde los años setenta para avanzar en el trámite de legalización sin que hayan obtenido una respuesta. Los documentos del Incoder sobre trámites de constitución de resguardos no registran a esta comunidad dentro de la programación ni para compra de predios ni para constitución con predios propios, como indica el Decreto 1397.

Otro tanto acontece con la comunidad de Lomas de Guaguarco, en el municipio de Coyaima, igualmente reconocida por la DGAI. El propietario del predio Zelandia (con una extensión de 117 ha), Víctor Julio Plata, ofertó voluntariamente al Incoder para que comprara el predio, ante lo cual el Instituto adujo que otro predio de 27 hectáreas se encontraba dentro del predio principal a nombre de otra persona. El problema fue resuelto por el dueño y el predio ya aparece como prioritario por la Comisión Nacional de Territorios, pero la comunicación de la oficina de Incoder al gobernador de la comunidad es que la ausencia de

recursos impide realizar la compra. La falta de diligencia del Incoder parece consistente con el hecho de que por el predio pasa el Canal Principal núm. 3 del Proyecto Triángulo, haciendo más dificultosa la negociación debido al incremento de los precios de la tierra generados por el proyecto.

Los anteriores casos muestran cómo la no disponibilidad presupuestal, y la ausencia de personal para realizar trámites obligatorios, situaciones propiciadas conscientemente por el Estado colombiano, se tornan en abiertas violaciones del derecho al territorio.

No titulación de territorios y criminalización de la lucha social: el caso de Chicumbe

Hasta 1994, casi 25 años después de iniciadas las luchas indígenas en el Tolima, solo el resguardo de Tinajas en Natagaima había sido titulado, en 1984. Eso significó que la precariedad en la tenencia de la tierra siguiera presionando procesos de enajenación del territorio, pues algunos comuneros aceptaron ofrecimientos privados. Estas compras, que en la práctica significan desposesión ilegal pues violan el Convenio 169 de la OIT, son entera responsabilidad del gobierno que debe restituirlas; pero en tanto se trata de 30 años de tradición de dichas propiedades resulta muy problemático para las comunidades demandar su devolución, situación que se hace aún más compleja con la Ley 1152 o el recién aprobado Estatuto de Desarrollo Rural.

La precariedad en la posesión ha significado sobre todo una altísima conflictividad social, en tanto los indígenas se vieron obligados a ocupar sus tierras ante la inoperancia del Incora. Como resultado de esto, la historia de la recuperación de las tierras en el Tolima es también la historia de su victimización. Cada acción reivindicatoria implicó cientos de detenciones arbitrarias y decenas de heridos. Entre 1974 y 1984, cuando se tituló el primer resguardo, más de 280 indígenas fueron detenidos arbitrariamente, y más de 300 sometidos a malos tratos y torturas, casi 40 habían resultado heridos, y ocurrieron por lo menos cinco asesinatos. Y entre esa fecha y la titulación en 1994 de los dos resguardos adicionales, varios años después de aprobada la nueva Constitución, 27 indígenas pijaos habían sido asesinados, 147 heridos y no menos de 170 detenidos y sometidos a malos tratos (Cecoin 2007b). Todos estos casos estuvieron relacionados con acciones de recuperación de tierras. La violencia se usó sin miramientos contra quienes ejercían su derecho al territorio.

Un caso representativo de la criminalización del derecho al territorio es el de la comunidad de Chicumbe Las Brisas, que se encuentra ubicada en el municipio de Ortega. Esta comunidad hace parte del proceso organizativo del Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT). Desde hace varias décadas la comunidad de Chicumbe ha carecido de la propiedad sobre sus tierras ancestrales y ha sido agredida por exigirlos. El 11 de julio 1984 se presentó uno de los primeros actos reivindicatorios de esas tierras en la nueva etapa del movimiento indígena; luego de la recuperación realizada por la comunidad, el 8 de diciembre fueron atacados por el escuadrón de la Policía al mando de un capitán de apellido Martínez, con la ayuda del mayordomo de la finca Celestino Ortiz, destruyendo todos los cultivos y tumbando 5 casas. La comunidad narra cómo el 9 de diciembre a las 2 de la mañana regresó Celestino Ortiz con una banda de "pájaros" a sueldo y amenazó con armas a la comunidad diciendo que tenía autorización del capitán; luego llegó un grupo de 80 policías con el capitán señalado, y empezaron a golpear a la comunidad (mujeres, niños, ancianos, hombres) con la culata de los fusiles y con palos. Los resultados de estas violaciones de la fuerza pública fueron 11 indígenas detenidos; dos quedaron inválidos a consecuencia de los golpes; dos niños menores fueron lanzados al río; y se llevaron toda la herramienta de trabajo (Cecoin, 2007).

En el año de 1996,⁹ el señor Mario Casas Vargas ofreció la finca Planada el Diamante a la seccional Tolima del Incora (220 ha), con el fin de que dicha entidad facilitara el proceso de compra del predio para trasladarle el dominio a la comunidad indígena. Esta solicitud fue realizada con el concurso de la comunidad de Chicumbe, la cual entró en contacto con dicho Instituto siguiendo los trámites pertinentes. A pesar de lo anterior, la comunidad indígena no recibió respuesta alguna por parte del Incora, entidad que no desarrolló ninguna acción con la finalidad de adelantar el proceso de compra del predio. Tras varios años de presiones, solicitudes, comunicaciones, y el seguimiento de diversos procedimientos, el Incora-Incoder respondió negativamente a las autoridades indígenas de Chicumbe.

⁹ La información sobre este caso fue documentada por Alejandro Mantilla, en el marco del Tribunal Nacional de Mujeres Indígenas, en actividades promovidas por la Asociación de Trabajo Interdisciplinario (ATI), y por María Deisy Ramírez, gobernadora de la comunidad en 2006.

Tres años más tarde, la comunidad decide en asamblea general ejercer una acción de recuperación del territorio, procediendo a realizar una toma a la finca Planada El Diamante. Dicha acción fue consultada con el propietario titular de la finca, quien estuvo de acuerdo con la misma. El día 23 de marzo de 1999 la comunidad ejerció la acción de hecho, cuya finalidad era presionar al Incora a dar inicio al proceso de compra de la finca. Esta situación tiene un claro sustento jurídico en la Ley 89 de 1890, el artículo 63 de la Constitución Nacional, y el Convenio 169 de la OIT, entre otros, y claramente implica una acción de recuperación, como fue llamada por la comunidad.

En ese momento, el Incora se rehúsa a atender las solicitudes de la comunidad, aduciendo que la comunidad referenciada no tenía el reconocimiento de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior. No obstante, dicho reconocimiento es obtenido el día 20 de noviembre de 2004, como consta en oficio de dicha directiva. A pesar esto, la entidad encargada de coordinar el proceso de compra de la finca (en este caso Incoder, ya que Incora ya había sido liquidada) no ha adelantado ninguno de los trámites pertinentes para la adjudicación del predio Planada El Diamante.

Tras la acción de recuperación el dueño del terreno tomado, y que inicialmente había manifestado acuerdo con el proceder de la comunidad, ahora, en connivencia con un tercero que se ocupa de actividades mineras, entabla denuncia penal contra varios miembros de la comunidad. La razón de tal viraje radica en los intereses conectados con la ferrita, un recurso natural usualmente utilizado como materia prima para la fabricación de cemento. El inicio de la confrontación de intereses se produce gracias a que para la población pijao la extracción de dicho recurso implica un deterioro ambiental que incide de forma grave en la destrucción de la madre tierra, la cual ha sido protegida ancestralmente. Desde ese momento se inicia una etapa marcada por la persecución a la comunidad a través de la acción penal. En un primer momento, la Fiscalía inicia acciones contra cinco integrantes de ella: Orlando Callejas, Ignacio Bríñez Rodríguez, Alcides Perdomo, Cernón Ramírez y Esmeralda Bríñez Callejas. Cuatro de estas cinco personas (con excepción de Esmeralda, quien falleció hace un par de años) se encontraban viviendo en un régimen de detención domiciliaria durante el 2006, ordenado por un fiscal.

En el mismo año, la nueva entidad, Incoder, comienza a realizar los estudios pertinentes para adelan-

tar el proceso de compra de la tierra en cuestión. No obstante, en virtud de la legislación civil, se presentan varias dificultades para enajenar una propiedad en tales condiciones de disputa. Dada esta situación, la comunidad opta por sugerir la compra de otro terreno, la finca El Diomate. Al realizarse los estudios de rigor por parte de la entidad, los funcionarios abortan cualquier posibilidad de trámite de la compra argumentando que la tierra “no es apta para los indígenas”, aplicando un criterio de ambientalismo extremo e irreal. Con esa declaración, vulneran la autonomía del pueblo indígena, desconocen el territorio tradicional pijao y la cosmología indígena. En palabras de la gobernadora del Cabildo Indígena, “¿cómo pueden decirnos que esa tierra no es buena para nuestra comunidad, si nosotros y nosotras mismas, como indígenas sabemos qué es lo mejor para la comunidad y si han sido siempre nuestras tierras?”

En la actualidad la comunidad adelanta gestiones para la compra de un nuevo predio, la finca Las Brisas, y espera los resultados de las negociaciones con Incoder. El Incoder pretende con ello desestimular la recuperación de la finca Planada El Diamante. La comunidad ha reiterado que no renunciará a sus derechos, aunque exige que también se titulen los predios del Diomate y Las Brisas, que hacen parte del territorio tradicional.

Hace tres años se abrió un proceso penal contra la gobernadora del Cabildo Indígena María Deisy Ramírez, quien se encontraba con una medida de detención domiciliaria durante el 2006. Recientemente se le ha notificado a la comunidad la apertura de un proceso civil con el fin de efectuar lo que la legislación civil denomina un “lanzamiento por ocupación de hecho” de Planada El Diamante, lo que en suma puede repercutir en un desalojo forzado de la finca que la comunidad ocupa, lo cual traería graves consecuencias para el desarrollo de los proyectos de la comunidad, así como para la garantía del derecho a la vivienda, y la integridad física de los miembros de la comunidad. El 11 de julio de 2007 estaba previsto el desalojo, el cual no tuvo lugar porque la funcionaria encargada decidió no actuar.

Accesibilidad: El derecho negado a la tierra de los indígenas Pijaos del Tolima

Al desconocimiento del territorio tradicional y de los resguardos coloniales hemos sumado la política institucional caracterizada por la negligencia, productora de atrasos en la titulación y críticas situaciones de

conflictividad social. El resultado de esas dos políticas necesariamente tiene que ser el incumplimiento del derecho para la mayoría del pueblo pijao de acceder a la tierra y el territorio.

El pueblo pijao se encuentra constituido por 221 comunidades locales, articuladas en dos asociaciones de autoridades mayoritarias –la Asociación de Cabildos del Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT) y la Asociación de Cabildos Indígenas del Tolima (ACIT)–,¹⁰ de las cuales solo 71 poseen tierras legalizadas. Así, apenas el 30,46% de las comunidades tiene tierras, y el restante 67,87% no las tiene. Las cifras oficiales reflejan esta problemática sociopolítica que enfrentan los indígenas del sur del Tolima en lo referente a su derecho al territorio.

La tabla 2 muestra el estado de la titulación de tierras para el pueblo indígena pijao. Según las cifras del Incoder (2006), han sido legalizadas mediante la figura del resguardo un total de 19.016,42 hectáreas, que cobijan 16.448 indígenas según los censos internos manejados por el Incora.¹¹ Para una población pijao de 54.411 personas (Dane, 2006) significa que solo el 29,14% tiene atendido el problema de titulación de tierras, cifra consistente con el número de comunidades no resguardadas.

Por su parte, la tabla 3 muestra las 146 comunidades indígenas que no tienen acceso al territorio, en cada uno de los municipios, las cuales demandan 31.477,50 hectáreas. De éstas, con solicitudes realizadas o en trámite por parte de las comunidades reconocidas hay un total de 17.809,5 hectáreas; las otras 13.668 hectáreas corresponden a las comunidades que aún no tienen el reconocimiento por parte de la DGAE, en valoraciones realizadas por los delegados indígenas del Tolima en la Mesa DESC. Sumado a las solicitudes de ampliación de los resguardos constituidos, las expectativas territoriales indígenas formalizadas suman 33.473 hectáreas.

Atendiendo el hecho de que el Gran resguardo de Ortega y Chaparral tiene una extensión aproximada de 107 mil hectáreas, y el resguardo de Coyaima y Nata-

¹⁰ Existen otras tres organizaciones que agrupan algunas autoridades indígenas del departamento –la Asociación de Resguardos Indígenas del Tolima (ARIT), la Federación Indígena de Cabildos del Tolima (Ficat), y las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)–, pero no están constituidas como “asociaciones de autoridades” sino como organizaciones civiles.

¹¹ Nuestro cálculo de los mismos datos nos reportan 16.575.

RESGUARDOS INDÍGENAS PIJAOS (2007)

Municipio / Resguardo	Total ha.	Total por ampliar	Población (Incoder)
Ataco	204,00		326
Beltrán	204,00		326
Coyaima	6.846,68	688,00	7262
Castilla Angostura	412,46		224
Chenche Amayarco	275,52		551
Chenche Balsillas	43,03	175,00	450
Chenche Buenos Aires Tradicional	208,79		304
Chenche Buenos Aires	208,77		225
Chenche Media Luna	200,04		214
Chenche Socorro los Guayabos	349,38		354
El Tambo	634,97		255
Floral Tradicional	111,92		
Hilarquito	105,44	189,00	97
La Tutira Bonanza	250,18		117
Las Palmas	101,68		130
Lomas de Hilarco	344,21		631
Nueva Esperanza	414,66		171
Potrерito Doraye	558,89	41,00	592
Potrерito	547,98	42,00	241
San Miguel	183,36		186
Santa Marta Diamante	292,09	43,00	351
Santa Marta Inspección	178,09		303
Santa Marta Palmar	98,37		165
Totarco Dinde Independiente	183,99		397
Totarco Dinde Tradicional	42,00		242
Totarco Niple	246,01		132
Totarco Piedras	469,16	198,00	279
Totarco Tamarindo	185,46		258
Tres Esquinas	101,68		166
Zaragoza Tamarindo	98,54		227
Natagaima	5,953,11	594,00	4339
San Miguel	415,22		134
Anacarco	1,059,56	220,00	96
Barzaloza	96,03	103,00	203
Bateas	174,00	125,00	115
Chaquirá	578,14		71
Cocana	189,79		336
Diamante	365,67		160
Guasimal	66,67	64,00	263
Imba	592,91		81

gaima otras 70 mil hectáreas, la satisfacción de todas las expectativas territoriales actuales del pueblo pijao cubriría menos de su tercera parte, una mínima porción del territorio expropiado.

Las cifras son contundentes. Tres de cada diez comunidades y tres de cada diez indígenas pijaos no ejercen su derecho de acceder al territorio, a *su* territorio; y el 72% del territorio tradicional pijao sigue en manos de terceros. Estas cifras de nuevo contradicen el argumento del Estado, emitido repetidamente a través del Incoder y del Ministerio de Agricultura, que da por sentado que el problema de tierras para los pueblos indígenas ha sido resuelto de manera definitiva. En el caso del pueblo pijao, el problema ni siquiera ha empezado a resolverse.

La calidad de las tierras del pueblo Pijao: degradación y erosión

El departamento del Tolima es considerado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) una de las zonas de mayor degradación de tierras por efecto de la desertificación. Precisamente en la región que corresponde con los territorios indígenas pijaos se encuentran las zonas catalogadas como de muy alta y alta degradación (ver Mapa). Los estudios de suelos realizados por el CRIT indican que:

gran parte del territorio se encuentra en proceso generalizado de deterioro ambiental, las características climáticas y fisiográficas muestran grandes extensiones de suelo fuertemente erosionados, los cursos de agua son intermitentes, con excepción de los ríos principales (Magdalena, Ortega, Saldaña entre otros) que presentan contaminación por excretas, basuras y residuos de agroquímicos (CRIT, 2002).

Según los estudios realizados para el desarrollo del Proyecto Triángulo, zona que cubre cerca de 24.000 hec-

TABLA 2

RESGUARDOS INDÍGENAS PIJAOS (2007)

Municipio / Resguardo	Total ha.	Total por ampliar	Población (Incoder)
Los Ángeles	357,53		247
Mercadillo	71,61		167
Natacoy Pijao	204,00		97
Olirco	236,91		284
Pacande	94,77		251
Palma Alta	196,35		256
Pocharco	107,23	82,00	170
Pueblo Nuevo	152,46		153
Quebraditas	71,60		243
Rincon Bogotá	88,89		146
Rincon de Anchique	128,99		284
Tamirco	230,88		140
Tinajas	253,46		163
Yaco Molana	220,47		279
Ortega	5,336,46	714,00	4291
Aico	493,95	334,00	139
Balsillas	140,20		276
Balsillas Limón	317,55		
Bocas de Tetuán	31,67	36,00	137
El vergel	51,54		166
Guaipa Centro	145,73		257
Guaipa Uno	697,84		112
Guatavita Tua	623,57	25,00	627
La Flecha Altozano	231,68		219
La Sortija	132,34	103,00	131
Mesa de Ortega	341,24	46,00	340
Nicolas Ramírez	354,67	60,00	349
Palermo	128,91		345
Pasoancho	797,88		399
Pocara	275,87	50,00	127
Recinto Palmarosa	375,84		192
San Diego	97,96	60,00	200
Vuelta del Río	98,00		275
Rioblanco	397,32		75
La Mercedes	397,32		75
San Antonio	278,86		282
San Antonio de Calarma	278,86		282
Total general	19.016,42	1.996,00	16.575

Fuente: Incoder (2007).

táreas superpuestas al resguardo colonial reclamado, el 16,9% de los suelos corresponden a Clase II (semiduros, arcillosos y con alto contenido de arena y grava), que requieren de intensos trabajos de arado para su utilización; el 45,1% a Clase III (suelos duros), que requieren intervención rigurosa con herramientas como barretas; el 17,3% a Clase IV, y el 20,8% a Clase VI (suelos rocosos no utilizables para agricultura), sin contar con los sectores con presencia de erosión generalizada y cárcavas activas (CPT, 2005). Ahora bien, son las vegas aluviales de los ríos anotados las que han sido excluidas de la escasa titulación efectuada hasta el presente, de manera que la concentración de la ocupación indígena se da en zonas de escasa oferta ambiental.

Esta situación reconocida por entidades estatales y privadas es relevante para analizar la adaptabilidad y sostenibilidad del derecho a la tierra, en tanto las densidades de ocupación son determinantes para conocer si en verdad este derecho y los derechos asociados (a la alimentación, a la salud, a la vivienda) se garantizan con la simple titulación, ya de por sí excluyente para el 70% de la población indígena. Varios de los resguardos presentan densidades entre 3 y 10 habitantes por hectárea, lo que en términos ambientales y productivos es una situación insostenible. Mientras más del 50% de los resguardos mantienen densidades entre 1 y 3 personas por hectárea.

Las comunidades indígenas pijaos, que no cuentan con territorios titulados, se encuentran obviamente en condiciones de mayor vulnerabilidad. Como resultado de esta situación, se presenta un proceso creciente de desplazamiento a centros urbanos, motivado por razones económicas, que mantienen y profundizan sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Más de 18 mil indígenas se encuentran actualmente

COMUNIDADES INDÍGENAS PIJAOS SIN RESGUARDO (2007)

TABLA 3

Municipio Resguardo	Área por constituir	Municipio Resguardo	Área por constituir	Municipio Resguardo	Área por constituir
Ataco	950.00	El Rosario	200.00	Cacique Yaima	200.00
Ico Valle De Anape	240.00	Guadualito	877.30	Kalarka	200.00
Pueblo Viejo Sta. Rita		Guayaquil	200.00	La Unión	200.00
La Mina	510.00	La Arenosa	200.00	Palmira Alta	200.00
Topacio	200.00	Lomas De Guaguarco	138.00	Pijaos De Oro	200.00
Chaparral	2,545.00	Lomas Mesas De San Juan	200.00	Vino Llano Grande	150.00
Aguas Claras	200.00	Lucitania	200.00		
Amoyá San Pablo	200.00	Matapila La Vega	200.00	Natagaima	4,763.30
Amoyá Virginia	200.00	Meche San Cayetano	200.00	Aima	200.00
Chapa De Alá (Nuevo Nombre)	200.00	Mesa De San Juan	200.00	Balocá	87.00
Cimarrona Alta	200.00	Mesas De Inca	200.00	Balsillas	120.00
El Escobal	200.00	Palmar Bocas De Babí	182.00	Calapena	200.00
Ivanasca Lemayá de Calarma	200.00	Palonegro	200.00	Camino Real	200.00
Matora de Maito	200.00	Yaberco	200.00	Coloya La Palmita	130.00
Río Negro	200.00	Yaberco Los Lagos	200.00	El Palmar	200.00
Santa Rita	200.00	Zanja Honda	200.00	Gualeras	120.00
Seboruco	200.00			Guasimal Guadualejas	70.00
Tunuli Los Pijaos	200.00	Dolores	200.00	La Chonta El Chircal (Pijao)	243.00
Yaguara	145.00	Altamiza	200.00	Montefrio	200.00
Coello	293.00	El Espinal	200.00	Nanurco	450.00
La Salina	293.00	Yaporopos	200.00	Nataima	600.00
Coyaima	6,790.00	Guamo	200.00	Nataroco	329.00
Acevedo Y Gomez	135.70	La Luisa	200.00	Pijao De Natagaima	200.00
Bellavista	200.00	Ibagué	2,400.00	Rincon Velu	280.00
Bocas de Hilarco		Abba Pija	200.00	Santa Barbara	200.00
Buenos Aires	200.00	Cacique Ibagué	200.00	Santa Lucia	200.00
Buenavista Meche	101.00	Chaquirco	200.00	Socorco	256.00
Cacique Calarca	200.00	Cutucumay	200.00	Velu Centro	71.30
Castilla Anonales	150.00	Cutucumay Río De Oro	200.00	Yavi	207.00
Chenche Agua Fria	10.00	Doima Bucurú	400.00	Yumá	200.00
Chenche Buenavista (Pijao)	520.00	Dulima	200.00	Ortega	8,099.00
Chenche Tunarcó	200.00	Tolaima	200.00	Abechucos	200.00
Chenche Zaragoza Centro	200.00	Tunjos	200.00	Anaba	71.00
Coyarcó	111.00	Valle De Las Lanzas	200.00	Balsa Rocio	200.00
Doyare Centro	250.00	Venéz	200.00	Banderas	1,530.00
Doyare Porvenir	115.00	Saldaña	400.00	Calara San Martin	200.00
Doyare Recristo	200.00	Catufa	200.00	Campo Alegre	200.00
El Floral	200.00	Jabalcon	200.00	Canalí Venta Quemada	104.00
El Floral Tradicional	200.00	San Antonio	1,350.00	Cedrales Peralonso	200.00
		Playa Rica	200.00	Cedro	200.00
				Chicambe Las Brisas	162.00

325

CAPÍTULO 9
Tierra Tolima

TABLA 3

COMUNIDADES INDÍGENAS PIJAOS SIN RESGUARDO (2007)

Municipio Resguardo	Área por constituir	Municipio Resguardo	Área por constituir	Municipio Resguardo	Área por constituir
Chiquinima	200.00	Mesas De Cucuana Aceituno	200.00	Yaporó	200.00
Chorrillo	250.00	Mesones	200.00	Rioblanco	200.00
Cucharo San Antonio	180.00	Pijao De Cunirco	200.00	Barbacoas	200.00
Cunipa	200.00	Pilú	200.00	Rovira	1,800.00
El Maco	200.00	Puerto Samaria	200.00	El Corazón	200.00
El Triunfo	222.00	Quintín Lame Los Colorados	200.00	La Ceiba	200.00
El Vergel Calarma	200.00	Tama Canali	200.00	La Selva	200.00
Espinalito	112.00	Taquima	200.00	Manga Baja	200.00
Guavio Flautillo	558.00	Vergel Calarma	200.00	Mangas De Chimbac	200.00
Guayaquil Los Pijaos	200.00	Prado	369.20	Pechenio	200.00
Kiloka Paya Verde	200.00	Aco Viejo Patio Bonito	369.20	Puente Tuamo	400.00
La Reforma	42.00	Purificación	918.00	Riomanso	200.00
Las Delicias	200.00	Chenche Asoleado El Vergel	200.00		
Laureles	200.00	Chenche Asoleados	118.00		
Llovedero Loany Toy	68.00	Poimas	200.00		
Mesa De Cucuana Santa Rita	200.00	Poincas Taira	200.00	Total	31,477.50

en las ciudades del departamento, en especial en Natagaima (5.014) y Coyaima (3.578), donde la mayoría de la población reside en zona urbana por ausencia de los procesos de titulación.

Por otra parte, según el censo del 2005 que venimos citando, la población indígena en el Tolima corresponde al 4,14% de la población del departamento, pero solo ocupa un total de 236 kilómetros cuadrados, apenas el 1% de los 23.562 kilómetros cuadrados del departamento.

El deber del Estado colombiano

El Estado colombiano incumple, en el caso pijao, con un deber constitucional, y ante la comunidad internacional viola el Convenio 169 de la OIT y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Frente a ello, se hace imperativo señalar por lo menos los siguientes requerimientos centrales:

- El Estado debe reconocer formalmente la vigencia de la territorialidad indígena pijao, contenida en su concepción de los mundos sostenidos por el agua.
- El Estado debe reconocer plenamente la vigencia de los títulos coloniales, como fuente

adicional de derecho sobre sus territorios por parte del pueblo pijao.

- El Estado debe declarar una situación de emergencia territorial y ambiental del pueblo pijao con destino a reconfigurar el Gran resguardo, y con base en ella apropiar los recursos necesarios para la adquisición de predios y mejoras, ejecutar las acciones de extinción de dominio o expropiación que se requieran, y adoptar medidas de recuperación ambiental.
- Las acciones de reconocimiento territorial y garantía del derecho deben incluir la unificación de los actuales resguardos en el territorio pijao, lo que implica crear los globos de terreno continuo y contiguo que se requieren, y el reconocimiento de las asociaciones de autoridades indígenas como legítimos interlocutores.
- La conformación de la entidad territorial pijao será sin duda un paso central tanto para garantizar la recuperación territorial como para dar a los campesinos no indígenas las garantías para sus derechos.
- Finalmente, el Estado debe atender los elementos reivindicatorios centrales sobre la pro-

blemática territorial aprobados en el VII Congreso del Pueblo Pijao, realizado en Chaparral en 2006, cuyos elementos anexamos a este análisis de caso.

Conclusiones en materia de derechos y políticas territoriales de los pueblos indígenas del Tolima. VII Congreso del CRIT.

Comisión de territorios

1. La Comisión de Territorio y Medio Ambiente analizó y discutió el documento base presentado por el Consejo Regional, y estuvo de acuerdo en sus planteamientos. Consideró que es necesario dejar en claro que las tierras indígenas que nos han dejado o nos han reconocido como resultado de la lucha, fueron dañadas por la colonización, el maltrato de los agroindustriales y los ganaderos, y ahora por la industria petrolera, pero no fueron siempre secas y áridas.
2. También analizamos que la estrategia de los españoles fue dividirnos e imponernos gobiernos y estructuras organizativas desde afuera. Así fue como nos quisieron quitar las formas de gobierno propias. Pero mientras la orientación de los españoles fue formar resguardos para tenernos encerrados y tener gobiernos que les hicieran caso, ahora nosotros logramos apropiarlos y cambiarles el sentido. Fruto de la discusión, le presentamos las siguientes conclusiones a la Plenaria del VII Congreso para su aprobación:
3. El VII Congreso del CRIT ratifica los derechos históricos, ancestrales, constitucionales y legales que tenemos sin ninguna duda a nuestros territorios tradicionales los pueblos indígenas del Tolima. En particular ratifica que somos dueños legítimos de todos los territorios comprendidos en el Gran resguardo de Ortega y Chaparral, cobijado por la escritura pública 657 de 1917, y el Gran resguardo de Coyaima y Natagaima, con escritura pública de 1621. Nosotros decimos que aunque nos quitaron todo, todo siguió y sigue siendo de nosotros.
4. Al medioambiente, la biodiversidad, los recursos naturales, la Madre Tierra, los estamos afectando con la ausencia de una política propia y por la falta de coherencia en la protección de la naturaleza. Todos reconocemos que la naturaleza es el medio y la posibilidad de la vida no solo para nosotros

sino para todos los seres humanos, y también para los animales y las plantas, pero hemos analizado que ciertas prácticas venidas de afuera no son adecuadas para protegerla.

- El VII Congreso considera como elemento central de nuestra política reafirmar que los Cabildos de las comunidades y el Tribunal Regional somos la autoridad ambiental y territorial principal en nuestros territorios, incluidos los resguardos y las tierras que estamos reclamando. Para poner en práctica esta decisión, se decide específicamente que los cabildos, el Tribunal y el Consejo Regional deben relacionarse con otras autoridades ambientales de igual a igual, entre autoridades. Aunque en algunas de las entidades ambientales como Cortolima hay presencia de indígenas en su junta directiva, debe quedar claro que eso no significa que dejamos de ser la única autoridad en nuestros territorios.
- Tenemos que expedir nuestra propia ley ambiental para producir sin dañar. A partir de eso, tenemos que elaborar los planes de manejo del medioambiente hechos por nosotros mismos. El Consejo Regional debe acompañar a los cabildos para que en el próximo periodo los resguardos cuenten con estos planes; en esos planes se deben definir las bases de una estrategia propia de protección de nuestras zonas de bosque y los nacimientos de agua en todo el departamento. Para este propósito podemos basarnos en experiencias de control y reforestación que ya vienen haciendo algunas comunidades, y en el apoyo de entidades encargadas del asunto.
- En eso debemos tener claro que vamos a sembrar partes como protección y otras partes como producción; que no podemos usar las zonas protegidas tales como los páramos, los nacederos de agua, etc. Porque somos autónomos pero tenemos obligación de cuidar.
- La expedición de una ley ambiental indígena no le quita a las instituciones encargadas la obligación de cumplir cabalmente con sus deberes en materia de proteger, prevenir y educar. Tampoco la obligación de consultar. Por eso, frente al Ordenamiento de Cuencas que el gobierno ha decretado, debemos actuar teniendo en cuenta que somos la autoridad ambiental y atendien-

do los principios de nuestras culturas y organizaciones. En particular debemos impedir que las visiones comerciales que quieren privatizar el agua, los bosques y los páramos para meterlos en negocios, sean las que se impongan.

- Debemos oponernos a todos los procesos y trámites de concesión de los recursos naturales de nuestros territorios a terceros.
- Se debe impulsar una escuela de formación en asuntos de la naturaleza, en los mismos términos que tenemos una escuela en derechos humanos y gestión del desarrollo. Ese debe ser un espacio para que la experiencia de la lucha y de los conocimientos de las plantas, de la selva, de los árboles, puedan ser pasados a los más jóvenes y los niños. Esta Escuela es complementaria con la tarea de los padres y los maestros de las escuelas, y debe estar dirigida especialmente por los médicos tradicionales.

5. Uno de los principales desafíos territoriales que estamos viviendo los pueblos indígenas del Tolima es el relacionado con la industria petrolera. En esta materia, el VII Congreso del CRIT denuncia diferentes comportamientos ilegales de las empresas, y el papel cómplice que el gobierno nacional tiene frente a dichos comportamientos. En particular, debe quedar claro lo siguiente:

- Hemos identificado que todos los procesos de licenciamiento de las empresas petroleras se han realizado sin cumplir adecuadamente los procesos de consulta previa. Las empresas y el gobierno realizan reuniones sin llenar los requisitos, desconocen a las autoridades legítimas, no informan debidamente sobre las actividades y sus impactos, no actúan de buena fe, utilizan procedimientos de corrupción a las comunidades, y las engañan sobre sus derechos. En ninguno de los casos las empresas han permitido que las comunidades, a través de sus organizaciones y autoridades, participen en la elaboración de los estudios de impactos y los planes de manejo, violando la Ley 21 de 1991.
- Las empresas vienen utilizando el hecho de que las actividades de exploración sísmica no requieren licencia según la ley colombiana, para negar el derecho a la consulta previa. Ratificamos que la consulta previa debe hacerse en to-

dos los casos en que se realicen actividades de exploración, como ordena el Convenio 169 de la OIT.

- El gobierno y las empresas petroleras siguen negando los derechos territoriales de las comunidades que no tenemos legalizados los resguardos, violando tanto la Constitución como la ley.
 - El gobierno y las empresas petroleras han convertido las negociaciones con las comunidades en espacios para imponer acuerdos generales donde no se discuten ni analizan los planes de manejo ambiental, ni se consideran adecuadamente las reparaciones y compensaciones, ni se precisan la indemnizaciones, ni se reconoce el derecho a participar en los beneficios. Adicionalmente, aprovechan el carácter informal de los acuerdos para incumplirlos cuando aparecen los impactos negativos.
 - Las empresas petroleras, en particular, han mostrado su negligencia frente a la contaminación de las fuentes de agua. Adicionalmente, las empresas petroleras incluso incumplen los acuerdos leoninos que imponen a las comunidades con engaño. El pago de indemnizaciones y otras exigencias se hace de manera caprichosa, dividiendo a las comunidades, con el propósito de comprar a los jefes de familia y castigar a los que critican su gestión.
6. Estos problemas se presentan también en los casos de explotación de otros recursos mineros y vegetales, y en la construcción de obras de infraestructura, en los cuales se pasa por encima de la autoridad indígena, del Consejo Regional y de la legislación existente.
- La construcción de la vía al Valle se adelanta desconociendo las exigencias de consulta y concertación, no se ha realizado el diagnóstico de alternativas por parte de la gobernación, y al tiempo las instituciones presionan públicamente con que realizarán la obra por encima de cualquier consideración.
 - En la construcción proyectada de la Hidroeléctrica del Cañón de las Hermosas en el río Amoyá por parte de Isagen, el presidente de la república, de forma autoritaria, dijo que el proyecto "se hace porque se hace", creando un hecho de

presión sobre las comunidades y sobre los funcionarios públicos.

- El VII Congreso llama la atención para que en el proceso de consulta y concertación en el caso del Proyecto Triángulo del Tolima, se analicen los puntos donde se repiten exactamente estos mismos problemas.
7. Frente a estas prácticas de las empresas y del Estado, el VII Congreso ratifica y aprueba:
- Exigir al gobierno nacional y regional, y a las empresas, que todo proceso de exploración o explotación de recursos naturales se haga con conocimiento del CRIT y las autoridades indígenas.
 - El Decreto 1320 de 1998 que reglamenta la consulta previa está en condición de inconstitucionalidad y fue declarado contrario al Convenio 169 de la OIT por el Consejo de Administración de ese organismo. El gobierno se lo está aplicando a los pueblos y organizaciones más débiles. El VII Congreso rechaza este decreto, rechaza la utilización que hace el gobierno del mismo, y llama a las autoridades indígenas para que no acepten este procedimiento y exijan la aplicación de la Ley 21 de 1991.
 - Todos los territorios (los resguardos y las demás tierras comunales), son propiedad colectiva de los pueblos indígenas. A pesar de que no esté titulado, cualquier parte de nuestras tierras, aunque esté en poder de terceros, sigue siendo "territorio indígena", y se tienen todos los derechos.
 - El petróleo es un bien natural que pertenece al conjunto del pueblo pijao, porque se encuentra bajo las tierras de todas las comunidades y no solo de algunas donde se realizan las explotaciones directas. Se trata de recursos de todo el pueblo pijao. Por ese motivo, el gobierno no puede imponernos la idea de que negocia con cada comunidad o familia directamente afectada, dividiéndonos para impedir que interlocutemos en condiciones de equidad.
 - Por lo anterior, las autoridades indígenas de todo el departamento, organizadas en el CRIT, son los únicos interlocutores válidos en las consultas previas que se realicen.
- El VII Congreso aprueba que en adelante toda interlocución, consulta previa o concertación con empresas petroleras o con el Estado para estos propósitos, se debe realizar obligatoriamente con la presencia del Consejo Regional, atendiendo al principio de que el petróleo es propiedad de todo el pueblo pijao, y reconociendo de todos modos que los impactos directos de las obras afectan de forma más grave a las comunidades más cercanas a las obras de exploración y explotación.
 - En los procesos de consulta, los pueblos indígenas reivindicamos el derecho que nos asiste al "consentimiento libre e informado" para la realización de esas obras. Es decir, el derecho a decidir los temas o lineamientos centrales de nuestros planes de vida.
 - Las consultas y concertaciones realizadas, por otra parte, deben incluir siempre los siguientes temas, previstos en la Ley 21 de 1991, la Constitución y la ley:
 - i. Participar previamente para determinar los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales.
 - ii. Participar decisoria y activamente en la definición de las medidas del Plan de Manejo Ambiental, en particular en los Planes de Prevención, de Mitigación y de Reparación, en los que tenemos derecho a incluir nuestros planteamientos y exigencias.
 - iii. Identificar las medidas de indemnización para cada uno de los daños causados, y no de manera general.
 - iv. Participación en beneficios.
 - El Consejo Regional debe iniciar de inmediato un plan de capacitación sobre los derechos territoriales indígenas, y en particular en los relacionados con temas petroleros, mineros y de otros recursos naturales.
 - Exigimos a las entidades responsables que investiguen las reiteradas denuncias que hacemos las comunidades sobre esta materia, y tomen las decisiones que corresponden, que en algunos casos es la anulación de las licencias ambientales.
 - El VII Congreso llama al Consejo Regional a fin de que haga todos los esfuerzos para realizar

una evaluación independiente sobre los impactos sociales y ambientales de la industria petrolera en el Tolima, y para que estudie en detalle las violaciones de nuestros derechos cometidas por la industria petrolera.

8. El VII Congreso ratifica lo que ha venido diciendo el Consejo Regional en materia de semillas, formas de cultivo, conocimientos tradicionales y patentes. En particular declaramos que el que controla las semillas, controla tu vida, y que las semillas son muy valiosas pero no tienen precio. Por eso, ratificamos que la política indígena es por la soberanía alimentaria.

- El VII Congreso rechaza la criminalización del uso las semillas propias que manejamos las comunidades, establecido en las normas que obligan a utilizar semillas patentadas y que prohíben nuestro propio trueque de semillas.
- Nuevamente llamamos a todas las familias y a todos los indígenas del sur del Tolima a conservar las semillas propias y a valorizarlas, a cambiarlas entre nosotros. En tanto autoridades ambientales debemos adoptar medidas para conservar nuestras semillas y proteger los recursos naturales, así como para impedir que nos inunden con las semillas híbridas y el uso de los abonos químicos.
- Rechazamos todos los intentos de las empresas por comerciar, privatizar o patentar la vida, las semillas, la información genética y los conocimientos tradicionales.
- El VII Congreso llama al Consejo Regional y a los Cabildos para que profundicemos los trabajos de agricultura orgánica y de recuperación de los sistemas tradicionales de cultivo. En este campo es muy importante realizar alianzas con equipos de investigadores y campesinos que vienen trabajando agricultura orgánica y se han comprometido a trabajar en la producción de abonos orgánicos y controladores orgánicos de plagas.

9. El VII Congreso ha ratificado que persisten prácticas en el uso de la tierra que deslegitiman la lucha por la recuperación de los territorios del CRIT y del movimiento indígena colombiano. En particular, el Congreso lamenta que se sigan presentando las figuras de los arrendamientos de la tierra a

empresarios agrícolas y ganaderos, muchos de los cuales han producido más endeudamiento, daños a la tierra, más pobreza para los que se han vuelto nuevamente jornaleros en sus propias tierras, y abandono de los sistemas de cultivo propio. Frente a esta problemática, el VII Congreso:

- Ratifica la Resolución expedida por el Consejo Regional en diciembre de 2004 que prohíbe las prácticas de los arrendamientos. Así mismo, el Congreso ordena al Tribunal Regional Indígena que asuma de forma inmediata este tema para que adopte las medidas y las sanciones respectivas.

10. Frente a esta reivindicación, el VII Congreso aprueba que la estrategia central del CRIT sigue siendo la recuperación de las tierras que nos pertenecen. Para ese propósito, los principales lineamientos de un *plan general de exigibilidad y recuperación de nuestros territorios* que desarrolle el Consejo de Autoridades del CRIT y los Cabildos de las comunidades a partir del momento, serán los siguientes:

- Frente a la absoluta negligencia del Incoder para avanzar en el proceso de titulación de los resguardos, el VII Congreso determina preparar debidamente a las comunidades para retomar las acciones de hecho de recuperación de nuestro territorio, basado en los derechos que nos asisten por los títulos de los dos Grandes resguardos de Chaparral y Ortega, y de Coyaima y Natagaima. El Consejo Regional debe elaborar un plan de acción específico para realizar estas acciones.
- Todas las comunidades participantes se comprometen a acompañar las actividades de recuperación que se realicen. En particular, las comunidades que ya han logrado recuperar parte de sus tierras comunales se deben comprometer a devolver el apoyo y la solidaridad a las otras comunidades que hoy se encuentran en lucha. La unidad y la solidaridad son las herramientas más importantes para realizar esta iniciativa, que es una lucha de conciencia.
- Continuar con las gestiones legales del Consejo Regional y los Cabildos para la titulación, teniendo en cuenta que tenemos el derecho adquirido.
- Continuar con el proceso de preparar una demanda internacional contra el Estado colom-

biano, por incumplimiento del Convenio 169 de la OIT y del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que Colombia ha ratificado y está en la obligación de cumplir.

11. El VII Congreso rechaza las diferentes políticas públicas y las iniciativas legales que superponen jurisdicciones territoriales sobre la autoridad indígena, y que rompen la integralidad de nuestros territorios, como la Ley Forestal. Pero especialmente el VII Congreso determina que el CRIT debe sumarse de forma decidida en las luchas que se están convocando contra las leyes que se vienen impulsando, a saber:

- El proyecto de Estatuto de Desarrollo Rural, que acaba con la poca reforma agraria que existe y legaliza las tierras que los paramilitares han quitado violentamente a indígenas, campesinos y afrodescendientes.
- El proyecto de Acto Legislativo que recorta las transferencias a los municipios y resguardos.
- El proyecto de ley que aprueba en el Congreso el TLC con los Estados Unidos.

Todos estos proyectos son contra nuestros territorios y contra nuestra sobrevivencia. Por eso, la movilización debe ser masiva, de todas las comunidades.

BIBLIOGRAFÍA

- CECOIN (2007a). Sistema de Información. Reporte Anual de Derechos Humanos.
- CECOIN (2007b). Base de Datos de Derechos Humanos. Reporte Anual.
- COMPAÑÍA DE PROYECTOS TÉCNICOS, CPT (2005). Proyecto Triángulo del Tolima. *Estudio de Impacto Ambiental*.
- COMPAÑÍA DE PROYECTOS TÉCNICOS, CPT (2005). Proyecto Triángulo del Tolima. *Plan de Manejo Ambiental*.
- CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL TOLIMA (CRIT) (2002). *Plan Estratégico del CRIT: un camino, una esperanza*. Ibagué.
- CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL TOLIMA (CRIT) (2006). Situación territorial de los indígenas del Tolima. Ibagué.
- CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL TOLIMA (CRIT) (2002). *El convite pijao. Plan de vida del pueblo pijao*. Bogotá: ONIC, Watu, Almaciga.
- DANE (2006). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá.
- DGAE (2001). “Informe de visita a las comunidades del Tolima que solicitaron reconocimiento”. Ibagué.
- GOBERNACIÓN DEL TOLIMA (2006). Resguardos indígenas del Tolima. Ibagué.
- HOBBSBAWN, ERIC y TERENCE RANGER (2002). *La invención de la tradición*. Editorial Crítica.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER) (2004). Solicitudes indígenas en trámite.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER) (2007). Constitución de resguardos indígenas por departamentos. Informe electrónico.
- MONDRAGÓN, HÉCTOR (2003). “Empresarios, padrinos y verdugos”. En Indymedia. <http://colombia.indymedia.org/news/2003/06/4031.php>
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS (2006). Análisis a la ejecución de la Reforma Social Agraria. Bogotá.
- SALAZAR, CARLOS AUGUSTO (2005). “El genocidio contra los indígenas Bari”. *Revista Etnias & Política* núm. 2.
- VILLA, WILLIAM y JUAN HOUGHTON (2005). *Violencia política contra los pueblos indígenas de Colombia 1974-2004*. Bogotá: Cecoin-OIA.

■ ORGANIZACIÓN INDÍGENA DE ANTIOQUIA (OIA)
MESA DE PUEBLOS INDÍGENAS Y DESC*

Presentación

"...la negativa del derecho a la alimentación de los pueblos indígenas es la negativa, no sólo de nuestra supervivencia física, sino también la negativa de nuestra organización social, nuestras culturas, tradiciones, idiomas, espiritualidad, soberanía e identidad total. Es la negativa de nuestra existencia indígena" (Congreso, Atitlán, 2002).

Cuando nos encontrábamos terminando este informe, en marzo de 2007, Colombia se estremeció con la noticia de que al menos 17 niñas y niños, en su mayoría indígenas del Chocó, habían fallecido en el último mes con diagnóstico de "desnutrición severa" (*El Tiempo*, 26 de marzo de 2007). Se anunciaba también que al menos 12 menores tenían un alto riesgo de fallecer debido a la precaria situación en la que se encontraban. En las primeras declaraciones a los medios de comunicación, una representante del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), aseguraba que la culpa la tenían los indígenas que no aceptaban el paso a su "milagrosa" bienestarina, y que había que tomar medidas de fuerza por encima de las autoridades indígenas para que el Estado se hiciera cargo de este pro-

blema. En los medios de comunicación la situación se centró en que, al parecer, la bienestarina era vendida para el engorde de cerdos. Esto ocasionó que la Fiscalía General de la Nación actuara contra los presuntos corruptos, sin que las demás dependencias del Estado tuvieran en cuenta las causas reales del problema.

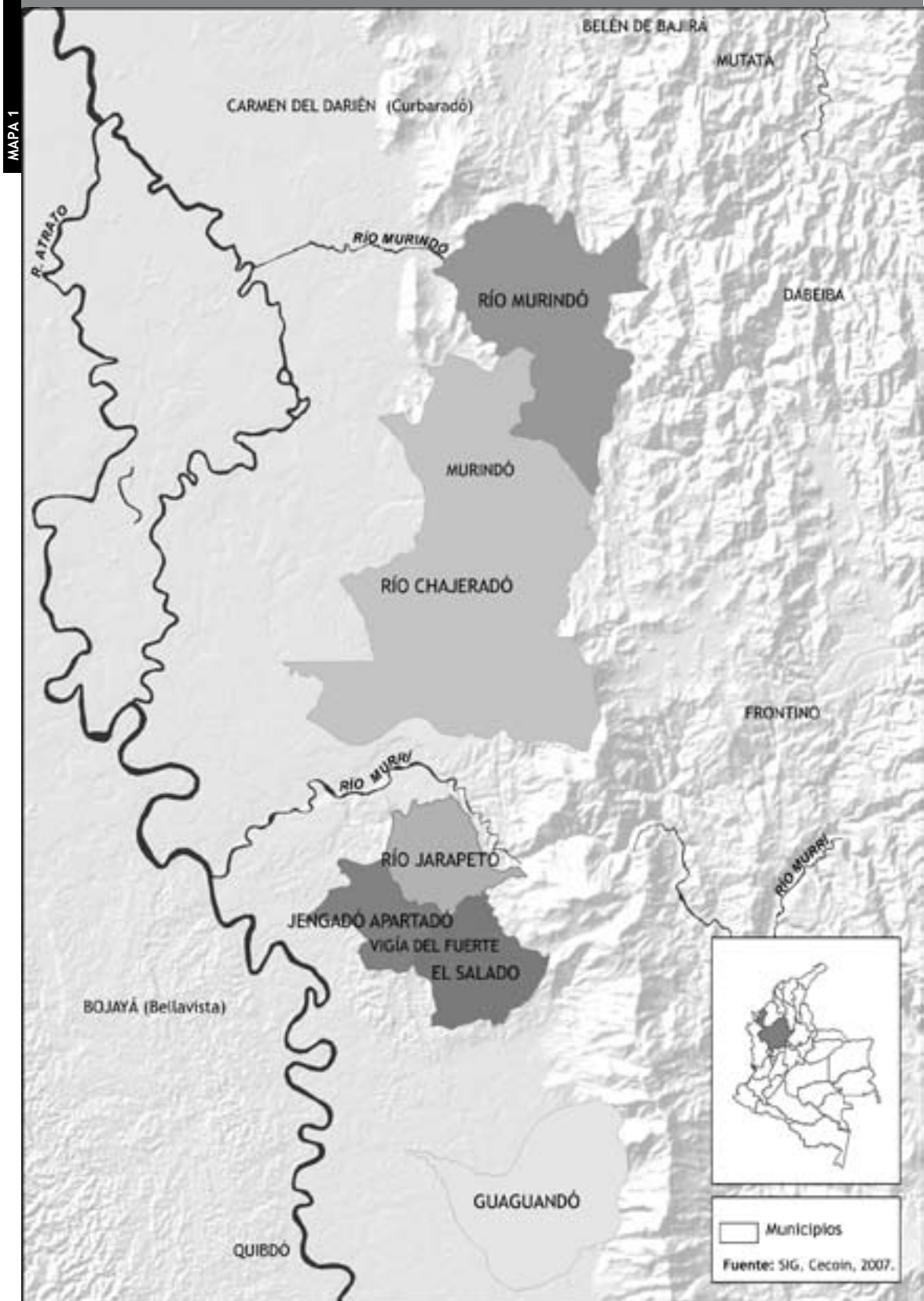
El presidente Álvaro Uribe Vélez acudió en una visita relámpago donde anunció que 30.000 familias chocoanas entrarían en el programa "Familias en acción"¹ a partir de mayo de 2007, para lo cual se desembolsarían 25.000 millones de pesos a fin de garantizar la alimentación, la educación, la salud y la vivienda de todos los chocoanos del nivel uno del Sisben.

Al cabo de una semana de la aparición de esta noticia, los niños y las niñas indígenas que se mueren de hambre dejaron de ocupar la primera plana. La Diócesis de Quibdó anunció que tenían contabilizados 79 fallecidos en los últimos meses por desnutrición en el departamento del Chocó. Aunque la prensa nunca los describiera así, la situación era una clara violación de los derechos fundamentales de esos niños y niñas,

* Este artículo fue escrito por José Ubeimar Arango A., ingeniero agrónomo MSc., asesor del programa Territorio y medio ambiente OIA, Alejandra García Arcila, abogada asesora OIA y Heydi Cristina Gómez, socióloga, ex asesora OIA.

¹ Programa del gobierno nacional que consiste en entregar subsidios de nutrición a los niños menores de 7 años, y un subsidio escolar a niños entre los 7 y los 18 años que pertenezcan a familias de nivel uno del Sisben.

RESGUARDOS DEL MEDIO ATRATO ANTIOQUEÑO



EVOLUCIÓN DEL HAMBRE EN COLOMBIA, PERIODO (1996-2006)

TABLA 1

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Millones de personas	5,1	5,2	5,3	5,6	5,7	5,7	5,9	6	6,1	6,2	6,3

Tomado de: Morales (2006, p. 185).

una violación sistemática de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades negras vecinas de Antioquia que afrontan una situación similar a la estudiada en este informe.

La respuesta del Estado central ante la magnitud de la problemática no fue diferente a la que ha utilizado para eludir otros problemas de similar envergadura ante la opinión pública. Lejos de realizar una reflexión sobre los modelos de intervención que se han implementado con la población étnica, las instituciones gubernamentales apelaron a responsabilizar a las comunidades por el hambre de sus niños, y a generar las mismas estrategias de corte asistencial que han provocado una evolución crítica de la problemática, antes que una significativa reducción. El Estado ha intervenido con programas de alimentación para la población indígena del Atrato, pero no se ha preguntado si la intervención generada hasta el momento es pertinente para lograr la seguridad alimentaria de estas comunidades, a la luz de los principios universales sobre la materia contenidos en tratados suscritos por el Estado colombiano.

Estos instrumentos normativos internacionales obligan al Estado a tomar medidas para garantizar el disfrute pleno del derecho a la alimentación, la vida digna y un nivel máximo de salud de la población en general, y en particular de la población vulnerable, mujeres y niños.² A pesar de los compromisos contraídos en las dos Cumbres Mundiales sobre la Alimentación celebradas en 1996 y 2002, las cifras en

Colombia muestran un deterioro cada vez mayor de este derecho, al igual que una gran distancia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La tabla 1 muestra la evolución del hambre en Colombia entre 1996-2006, tomando como referencia los informes de la FAO durante este periodo:

Estas cifras son críticas, más si se tiene en cuenta el contexto universal. El último informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*, indica que el número de niños, mujeres y hombres víctimas de malnutrición grave aumentó a 852 millones, frente a los 842 millones del 2003, pese a que se había advertido de una “marcha atrás en la lucha contra el hambre”. Según el Programa Mundial de Alimentos (2004) todos los días centenares de millones de niños no comen lo suficiente para llevar una vida normal, lo que les provoca discapacidades mentales y físicas; más de 17.000 niños menores de 5 años mueren diariamente a causa de enfermedades relacionadas con el hambre.

Con respecto a los pueblos indígenas, las cifras expuestas a nivel mundial son más críticas, tal como lo explica el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, señor Jean Ziegler (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005), en la mayor parte de los países los niveles de hambre y malnutrición entre los pueblos indígenas son desproporcionadamente más altos que entre la población no indígena; además, las actividades de desarrollo concebidas desde el modelo occidental intensifican la marginación, la pobreza y la inseguridad alimentaria de estos pueblos, pasando por alto los métodos autóctonos de conservación que garanticen su supervivencia, y demeritando el concepto propio de desarrollo, así como el respeto a sus costumbres, tradiciones y formas de vida.

En el caso de Antioquia, región sobre la que se realiza el presente estudio de caso, la situación de sus

² Contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25.1), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), la Declaración de los Derechos del Niño (principio 4), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (arts. 24.2, 27 y 32.1), la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 11, 12 y 14), la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (párr. 6), la Declaración de los objetivos de desarrollo del milenio de Naciones Unidas (Objetivos 1 y 4).

comunidades indígenas es dramática. Los embera ubicados en los resguardos de los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte, de la región del Chocó biogeográfico, a pesar de estar en Antioquia, comparten las características de la población indígena del departamento del Chocó. La Organización Indígena de Antioquia (OIA) ha venido realizando un seguimiento a los modelos de intervención para garantizar la seguridad alimentaria en esta zona, caracterizada por ser la más pobre de Antioquia, la gerente de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de la Gobernación habla de un 54,4% de la población en situación de pobreza, y de un 19,6% en situación de miseria, en igual sentido, un 77% de los hogares se encuentran en inseguridad alimentaria y nutricional, y el 43% de los hogares se encuentran en insuficiencia energética, es decir, no alcanzan a consumir lo que realmente necesitan para llevar una vida sana (Gutiérrez, 2007).

Estas cifras muestran la situación de la población general de Antioquia. Respecto a la población indígena no existen estudios consolidados sobre el tema. De 32 municipios con población indígena solo se han elaborado investigaciones puntuales en Dabeiba (Alcáraz et al., 1988), Murindó (Duque et al., 1997), Jardín, Necoclí y Frontino,³ con profesionales de las áreas de nutrición y antropología que han analizado el estado nutricional de algunas comunidades de los pueblos embera catío, embera chami y tule, mostrando el estado de inseguridad alimentaria en que se encuentran estas etnias.

Ante esta problemática el Estado ha intervenido con programas de choque asistenciales en materia alimentaria que no han generado impactos positivos en las comunidades por su falta de diálogo con las realidades y la cosmovisión indígena, y por no tener en cuenta la metodología y los enfoques avalados por instrumentos internacionales, como los contenidos en la observación general N° 12 de 1999 del Consejo Económico y Social, que analiza los alcances y las obligaciones de los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) en materia del derecho a la alimentación adecuada desde la disponibilidad, la accesibilidad a largo plazo, la adecuación cultural y la calidad de los alimentos, entendiendo que ésta se ejerce: "...cuando

todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla..." (Ecosoc, 1999).

En concordancia con esto, la FAO habla de la necesidad de cumplir con tres propósitos: disponibilidad, sostenibilidad y accesos a los alimentos. Las organizaciones sociales han avanzado más en esta definición, para ellas la seguridad alimentaria no solo se entiende en los aspectos de acceso físico y económico de los alimentos básicos, sino en la autosuficiencia, la calidad y la cantidad de alimentos que posibiliten la autodeterminación y la soberanía política de los pueblos (Asocode, 1997). La anterior consideración pretende elevar desde un punto de vista político la categoría de seguridad alimentaria a la de soberanía alimentaria, defendida e introducida en los discursos de movimientos sociales como Vía Campesina, que por primera vez lo introdujo en 1996 en los debates internacionales paralelos a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación del mismo año. Alerta Verde⁴ sostiene que la soberanía alimentaria se soporta en dos aristas: "La capacidad soberana en toda la red alimenticia, desde la producción hasta el consumo y la necesidad de velar por el autoabastecimiento local, regional y nacional" (citado por Castrillón, 2005).

Pensar este tema desde la perspectiva de un derecho a la alimentación propia, significa el respeto por las concepciones de cada pueblo indígena, por esto la Organización Indígena de Antioquia (OIA) adoptó en el 7 Congreso el concepto de "autonomía alimentaria" como estrategia para la supervivencia de los pueblos entendiéndola como:

Tener comida y salud en forma adecuada en todo tiempo y para todas las familias, es la supervivencia de la vida misma, con tierra suficiente y adecuada para la producción de alimentos, haciendo énfasis en la diversidad (saberes, prácticas y ambientes) acorde con nuestra cultura alimentaria, y en relación directa de nuestros usos y costumbres, calendarios agrícolas y productivos, privilegiando, en la medida de lo posible, el manejo de semillas tradicionales y nuestros recursos locales (OIA, 2007).

La noción de autonomía alimentaria para los pueblos indígenas lleva consigo una concepción política de lo que implica la cultura alimentaria para la pervivencia de los pueblos, desde esta perspectiva el movimiento indígena continental ha identificado las

³ Los resultados obtenidos en este trabajo por parte del grupo de investigación en Medio Ambiente y Sociedad de la Universidad de Antioquia aún no han sido publicados.

⁴ Boletín editado por Acción Ecológica del Ecuador.

amenazas y los factores que debilitan su proyecto político de resistencia. El movimiento indígena regional ha definido los elementos que deben estar por fuera de una propuesta alimentaria en sus comunidades:

1. La implementación y dominación de la globalización y el libre comercio que actúa sin límite en el despojo de las tierras, los territorios y los recursos.
2. La imposición de modelos industriales que causan la erosión de la diversidad genética, pérdida de semillas, especies de animales y demás que causan la emigración de las comunidades hacia las urbes, y la adopción de modelos ajenos de alimentación que no nutren y que causan enfermedades de todo tipo.
3. La extensión de los derechos de propiedad intelectual a favor de las corporaciones transnacionales, apropiación ilícita de la diversidad biológica y conocimientos tradicionales (transgénicos)
4. La imposición de uso de pesticidas y abonos químicos que envenenan el territorio, afectan la producción alimentaria, la nutrición y la salud, lo cual incide en la morbilidad y mortalidad, en particular de mujeres y niños.
5. La negación del derecho al consentimiento libre, previo e informado para proyectos estatales no sustentables y empresas privadas.
6. Las políticas y exigencias de los organismos financieros internacionales tales como el FMI, el BM y el BID.
7. La militarización y represión en territorios indígenas, en particular el Plan Colombia y la fumigación de cultivos indígenas.
8. Las políticas nacionales que imponen modelos y tácticas que conllevan la pérdida de tierras y territorios, así como la pérdida de la identidad colectiva indígena (Congreso, Atitlán, 2002).

Si bien la apuesta política del movimiento es por la autonomía como una noción propia adoptada en sus plataformas, el Estado se ha obligado a través de los instrumentos internacionales con la consecución de la seguridad alimentaria; sin embargo, el gobierno colombiano no ha logrado los mínimos exigidos desde esta noción, mucho menos ha impulsado estrategias para alcanzar los máximos que implican la autonomía alimentaria. Por esta razón haremos un análisis desde

la perspectiva de la seguridad alimentaria sobre la estrategia de intervención estatal frente a los casos de desnutrición infantil indígena en los municipios de Vigía del Fuerte y Murindó.

La desnutrición infantil en las comunidades indígenas del Atrato medio antioqueño

En el municipio de Vigía del Fuerte habitan 408 indígenas asentados en seis comunidades,⁵ y en Murindó habitan 1.200 indígenas en diez comunidades⁶ que ocupan 89.099 ha de área resguardada (OIA, 2004). Los niños de estas comunidades embera padecen un grave problema alimentario que pone en riesgo su vida y su pervivencia como pueblo originario.

La OIA ha conocido diferentes informes de las entidades de salud que dan cuenta de esta difícil situación. Además, un estudio antropométrico realizado en el resguardo Chajeradó, Murindó (Duque et al., 1997), luego de que la empresa Maderas del Darién (Madarrién) efectuara una explotación masiva del bosque durante cuatro años en este territorio ocasionando graves problemas sociales y un deterioro generalizado en el ecosistema, reporta un 39% de desnutrición global, una desnutrición crónica del 78%, y un 7% de desnutrición aguda (tabla 2).

Si bien este trabajo se realizó hace diez años, es el único estudio antropométrico efectuado en el municipio de Murindó, solamente con población indígena, e ilustra gravemente la situación de sus niños, en él se observan niveles altos de desnutrición, siendo la más común la desnutrición crónica, reflejada en el déficit de estatura para la edad.

Por su parte, la ESE Hospital San Bartolomé de Murindó nos entregó una relación de la atención de urgencias a la población embera en el periodo 2003-2005. Sin nombrar la desnutrición como causa de atención de urgencias ésta es identificada por el ente hospitalario como el principal diagnóstico asociado a las enfermedades tratadas. En este periodo fueron atendidos por urgencias 112 niños menores de un año de los cuales 53 padecían enfermedad diarreica aguda (EDA) y deshidratación, entre estos se encontraron 32 niños con

⁵ Jarapetó, Guaguandó, Salado, Pacurucundó, Gengadó y Patadó.

⁶ Guaguas, Isla, Vachi Duvi (Rancho Quemao), Coredó, Chajeradó, Turriquitadó Alto, Gedega, Turriquitadó Llano, Ñarangué y Chibugadó.

DIAGNÓSTICO NUTRICIONAL CHAJERADÓ, 1997

TABLA 2

Grupo edad	Riesgo desnutrición global (%)	Riesgo desnutrición crónica (%)	Riesgo desnutrición aguda (%)
0-1 año	50	73,33	10
1-4 años	80	86,40	27,10
5-9 años	80,20	84,10	9,90
10-14 años	77,60	89,20%	1,40
Total	76,60	85,10	13,60

Tomado de: Gálvez y Alcaráz (2007).

diagnóstico asociado de desnutrición. De 49 niños en igual rango de edad diagnosticados con neumonía, 29 tenían asociada la desnutrición y 4 de ellos murieron.

Respecto de los niños entre 1 y 6 años de edad, el Hospital habla de 65 niños atendidos entre los que se cuentan 28 indígenas con paludismo de los cuales 19 tenían diagnóstico asociado de desnutrición, contándose una muerte; también se diagnosticaron 15 eventos de infección respiratoria aguda, con 9 de estos casos asociados a desnutrición.

En indígenas mayores de 6 años encontramos 15 con paludismo, de los cuales 7 tenían asociada desnutrición. Las cifras reportadas por el Hospital son elevadas si se tiene en cuenta que los embera solo acuden al hospital cuando se encuentran demasiado enfermos y no han podido recuperarse con los tratamientos de la medicina tradicional, ya que se ubican en comunidades alejadas del casco urbano y no se sienten acogidos por la medicina occidental. Gloria Alcaráz señala que las madres embera, antes de llevar a su niño al médico por desnutrición, marasmo, kwashiorkor,⁷ trataban la enfermedad en sus comunidades, pero estos no se recuperaban porque ellas diagnosticaban desde sus culturas “mal de ojo”,⁸ por esto cuando acudían al médico los menores se encontraban en un estado avanzado de desnutrición y la madre había sufrido mucho (Gálvez y Alcaráz, 2007).

Las madres embera no identifican la desnutrición como una enfermedad en sí misma, como sí lo hacen

con la diarrea, el vómito, el dolor de estómago, la gripa o el paludismo, enfermedades por las cuales acuden al servicio médico y que ocupan los primeros lugares en sus causas de morbilidad, sin identificar que las mismas están asociadas a la desnutrición que debilita su sistema inmunológico y los hace más vulnerables. Es claro que los más afectados son los menores de un año, lo que lleva a pensar que estos niños nacen con problemas nutricionales y la leche materna no les proporciona la cantidad de nutrientes requeridos. Es posible que el problema tenga su origen en deficiencias nutricionales de las madres que son transmitidas a los neonatos, y difícilmente pueden superarse mientras dependen de la leche materna, además persiste en niños entre 1 y 6 años de edad cuando continúan su dependencia de los alimentos que les proporcionan los padres, si en las familias hay carencia de alimentos es difícil que los niños puedan consumir lo requerido.

El municipio de Vigía del Fuerte refleja una situación similar, en el año 2006 se realizó por parte del hospital de ese municipio con apoyo de la OIA un diagnóstico nutricional en cuatro comunidades indígenas a 153 niños entre los 6 meses y los 6 años de edad reportando 14 casos de desnutrición, de la siguiente manera:

- Gengadó: un niño con desnutrición aguda⁹ y desnutrición global,¹⁰ un niño con desnutrición global y desnutrición crónica,¹¹ y otro niño con desnutrición aguda.
- Patadó: un niño con desnutrición global.

⁷ Desnutrición proteico-calórica.

⁸ Este fenómeno se explica desde la superstición, produce diarrea permanente durante varios días a los niños causando su deshidratación y, en algunos casos, la muerte. Ésta es tratada en las comunidades con medicina tradicional.

⁹ Déficit del peso para la estatura.

¹⁰ Déficit de peso para la edad.

¹¹ Déficit de estatura para la edad.

CUADRO COMPARATIVO DE DESNUTRICIÓN INDÍGENA CON LA POBLACIÓN INFANTIL NACIONAL

Menores de 5 años	Desnutrición global (%)	Desnutrición crónica (%)	Desnutrición aguda (%)
Colombia, 2006	7	1,30	1,20
Embera, Dabeiba, 1987	73,30	83,40	23,30
Embera, Chajera, 1996	29,52	31,60	9,73
Embera, Jardín, 2005	28,50	76,50	5

Tomado: Gálvez y Alcaráz (2007).

- Paracundó: cinco niños con desnutrición aguda.
- Guaguandó: cinco niños con desnutrición aguda.

La problemática alimentaria afecta principalmente a niños menores de 5 años, pero es más alarmante si comparamos las cifras del 2006 para la población infantil mestiza colombiana con los datos aportados por los estudios hechos en Antioquia en diferentes periodos con población indígena:

Las cifras de inseguridad alimentaria para población indígena superan en altos porcentajes los datos de la población nacional reafirmando como la más vulnerable y excluida del país. Ante esta problemática el Estado ha intervenido en la región del Atrato medio con políticas asistencialistas que no han mejorado sus condiciones de vida. Procederemos a analizar las formas de intervención desde los criterios señalados por el Consejo Económico y Social de la ONU, para demostrar la negligencia en su trabajo.

Análisis del núcleo esencial del derecho a la alimentación: el caso embera

Disponibilidad

Para la Organización de las Naciones Unidas, el derecho a la alimentación es la posibilidad de todo individuo de tener los alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias, sin sustancias nocivas y con productos aceptables culturalmente (Consejo Económico y Social, 1999).

Las comunidades indígenas del Atrato medio no disponen de la cantidad de alimentos que requieren sus pobladores para una nutrición balanceada. Los embera que habitan en ecosistemas selváticos, quie-

nes se definen aún como cazadores recolectores, ven cada vez más limitadas estas prácticas por los cambios en su ecosistema, generados por la explotación permanente de madera por empresas, mestizos o afrodescendientes, quienes vienen apropiándose de sus espacios, disminuyendo considerablemente la oferta de frutos del bosque. Igual sucede con el acceso a la proteína animal, las

comunidades indígenas, acostumbradas a obtener los alimentos cerca a sus tambos, han tenido que establecer "zonas de cacería" ubicadas en la parte más lejana del bosque, a cinco o más horas de camino. Los indígenas pueden salir a cazar varias veces en la semana pero no siempre obtienen una presa. El alimento es escaso debido a varios factores que tienen relación directa con el impacto de proyectos de extracción de los recursos naturales en los territorios propios o adyacentes a las comunidades indígenas, este es el caso de las comunidades embera del Atrato medio antioqueño.

Explotación de madera

La explotación masiva de bosque, que comenzó en la década de 1980 en toda la zona del Atrato medio, por pequeños y grandes empresarios, fue uno de los eventos más significativos en el cambio de la oferta alimentaria del territorio. Aún continúa, sin mayores controles, si bien la Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá (Corpourabá), ha hecho vedas a la tala de ciertos árboles, estos son sacados del territorio por río hacia Chocó y allí son distribuidos a los centros urbanos principalmente de Cartagena, Barranquilla y Medellín con la complacencia de las autoridades competentes.

Esta situación la padecieron las comunidades del resguardo de Chajera, entre 1988 y 1990, con la explotación de 4300 ha de bosque.¹² Utilizando maquinaria pesada (retroexcavadora, plantas eléctricas, implementos para aserrío de madera en mayor escala, bulldozers, cargadores, tractores oruga, remolcador y planchones para cargar la madera), la Compañía de Maderas del Darién (Madarién) hizo la explotación, con la omisión de la Corporación Ambiental de Desa-

¹² Datos de la sentencia T-380 de 1993.

rrollo del Chocó (Codechocó), quien incumplió negligentemente su obligación de restringir el aprovechamiento ilícito que se venía haciendo en las riberas de los ríos Chajera, Tebara y Taparal.

Este hecho fue objeto de demanda y protección a través de la sentencia T-380 de 1993 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), porque causó serios impactos ambientales, nutricionales y socioculturales en los embara del resguardo Chajera. Se condenó a Codechocó, obligándolo a iniciar las acciones necesarias para restaurar los recursos naturales afectados por el aprovechamiento forestal ilícito que tuvo lugar en el resguardo, las cuales debían concluir con la cabal ejecución de un programa de restauración ambiental. Además, previno a las autoridades públicas y a los particulares para que en la explotación de los recursos naturales renovables se abstuvieran de realizar cualquier acción que, con violación de las normas constitucionales y legales, destruyera o amenazara destruir el ecosistema en la zona del resguardo. En esta sentencia la Corte adoptó una tesis muy importante que relaciona la explotación de recursos naturales con la protección del ecosistema del resguardo:

...la estrecha relación entre ecosistema equilibrado y sobrevivencia de las comunidades indígenas que habitan los bosques húmedos tropicales, transforma los factores de deterioro ambiental producidos por la deforestación, la sedimentación y la contaminación de los ríos –en principio susceptibles de acciones populares por tratarse de la vulneración de derechos e intereses colectivos (art. 88 CP)–, en un peligro potencial contra la vida y la integridad cultural, social y económica de grupos minoritarios que, dada su diversidad étnica y cultural, requieren de una especial protección del Estado (art. 13 CP). La inacción estatal, con posterioridad a la causación de un grave daño al medioambiente de un grupo étnico, dada la interdependencia biológica del ecosistema, puede contribuir pasivamente a la perpetración de un etnocidio, consistente en la desaparición forzada de una etnia (art. 12 CP) por la destrucción de sus condiciones de vida y su sistema de creencias. Bajo la perspectiva constitucional, la omisión del deber de restauración de los recursos naturales (art. 80 CP) por parte de las entidades oficiales que tienen a su cargo funciones de vigilancia y restauración del medioambiente –Codechocó mediante Decreto 760 de 1968– constituye una amenaza directa contra los derechos fundamentales a la vida y a la no desaparición forzada de la comunidad indígena embara-catio.

El primer trabajo del Estado fue realizar un estudio de impacto ambiental que fue contratado con la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional de Colombia (1995-1996), éste dio cuenta de:

- Cambios en la estructura y dinámica del bosque en lo referido a la composición, riqueza,

valor e importancia de las especies, distribución y volúmenes.

- Disminución de los árboles comerciales y especies vegetales empleadas en la construcción.
- Pérdida de plantas medicinales y para rituales jaibanísticos (espirituales).
- Compactación y pérdida de suelos dejando carrileras por las que aún después de más de 10 años de haber terminado la explotación, no crece ningún tipo de vegetación (ver figura 1).
- Disminución de la oferta ambiental tradicionalmente utilizada por la comunidad.
- Destrucción del hábitat natural de fauna silvestre que disminuyó la oferta de proteína animal.
- Intensificación en el uso de los espacios no intervenidos por madereros.
- Incremento poblacional de la hormiga arriera que acaba con los cultivos.
- Daños en áreas de cultivo.
- Alteración de zonas potenciales para el establecimiento de vivienda.
- El transporte de trozas y la tala a orillas de los ríos ocasionó su sedimentación, disminuyendo la oferta de peces, contaminando el agua para consumo humano, y modificando la navegabilidad del río, único medio de transporte en esta zona.
- Desde el punto de vista organizativo y cultural se observó: el debilitamiento de las formas de gobierno indígena, el incremento de las necesidades monetaristas de la comunidad, el aumento en comercialización de recursos de fauna y flora, el deterioro nutricional y el conflicto permanente por los recursos naturales con comunidades negras.

Luego de realizar el estudio de impacto ambiental Corpourabá, a quien se le trasladó la jurisdicción como autoridad ambiental de esta zona, promovió la reforestación de las comunidades de Chajera, entre 2001-

2003, con un proyecto que hizo énfasis en parcelas familiares y en menor grado comunitarias, con especificaciones como el trazado¹³ y ahoyado de plátano¹⁴ a una distancia de 4 x 4 m, frutales¹⁵ de hábito arbóreo a una distancia de 8 m y árboles maderables¹⁶ a 12 m cada uno, permitiendo entre los espacios dejados en este tipo de arreglo rectangular la siembra de maíz, frijol, yuca y guandul.

Los indígenas manifestaron resistencia para hacer el trazado por considerar que representaba mayor mano de obra: “el trazado nosotros lo vemos como que las parcelas quedan más arregladas aunque por eso no pensamos que la parcela va a dar más”. Un mayor grado de apropiación se dio en las parcelas donde se regó maíz y se sembró yuca. Es importante señalar que el frijol es una planta que poco se incorpora en la cultura alimentaria embera de esta zona, aunque se ha señalado reiterativamente su importancia, por ser fuente de proteína y de fijación biológica de nitrógeno al suelo, igualmente con el guandul. Esta última especie era nueva y prácticamente desconocida por los indígenas, lo que implicaba experimentar para conocerla y aprender a manejarla. La apropiación de estas nuevas técnicas requería procesos graduales, los cuales no se pudieron observar, dado que el proyecto sólo tuvo una duración de un año.

En la parcela comunitaria también se sembró pasto dentro de los componentes arbóreos, para alimentar reses de la raza cebú previstas dentro del proyecto. Las comunidades de Guaguas e Isla, con recursos del Sistema General de Participaciones,¹⁷ compraron ganado comunitario. Su resultado fue deficiente por el pastoreo continuo del ganado en suelos no aptos para uso pecuario deteriorando la tierra, además el pueblo embera nunca ha tenido vacas, y pocas veces toma leche; la enzima lactasa que desdobra la leche es inducida, pero como el embera no acostumbra tomarla

no la produce, esto impide una correcta asimilación de productos lácteos que, aunado al elevado nivel de parasitosis en las comunidades les produce dolor de estómago, distensión abdominal, diarrea o vómito. En definitiva, en ningún caso se obtuvieron mejores alimentos con dichos proyectos.

Las especies de porte arbóreo que más gozaron de aceptación y fomento en los espacios agroforestales fueron el cedro, el roble, la jagua y la palma milpesos ya que se adaptan mejor a las condiciones de suelo y áreas de barbecho (zonas de recuperación de suelos).

Un estudio realizado en el año 2005 por la OIA y Corpourabá, muestra que después de 15 años de la explotación del bosque por Maderas del Darien éste no se ha recuperado, el índice de valor de importancia de las especies estudiadas comparado con las encontradas en el año 1995 es exactamente el mismo.

Hasta el momento los daños ambientales causados en Chajera no han sido restaurados, y los efectos nocivos de la explotación maderera se han generalizado en las dieciséis comunidades de los resguardos de Murindó y Vigía del Fuerte que están siendo saqueadas sin ningún tipo de control por colonos que invaden su territorio, deteriorando gravemente su ecosistema.

Déficit de tierras de vocación agrícola

Los estudios biofísicos realizados para la zona del Atrato medio concuerdan en describir los suelos de esta zona como de baja fertilidad natural, bajos contenidos de materia orgánica y altas tasas de lixiviación¹⁸ de nutrientes, con muy poca aptitud agrícola y pecuaria debido a las condiciones medioambientales de ecosistemas de alta precipitación, humedad y temperatura.

Desde la perspectiva de aptitud de uso agrícola en los territorios indígenas del Atrato medio los suelos presentan una serie de restricciones de uso; es así como en comunidades de selva los suelos más aptos son los que se encuentran en zonas de diques (terrazas medias y altas); mientras que en comunidades de montaña, las características topográficas hacen que los suelos requieran de importantes prácticas de manejo y conservación.

¹³ Sistema de siembra lineal.

¹⁴ Siembra directa en campo donde se hacen huecos para sembrar el plátano.

¹⁵ Los frutales implementados corresponden a: caimito, zapote, borojó, chontaduro, cacao, papaya, palma milpesos, limón, guanábana, guamo y aguacate.

¹⁶ Las especies maderables fomentadas corresponden a: cedro, roble, caidita, corcho, abarco, jagua.

¹⁷ Estos son recursos económicos que la nación transfiere a las entidades territoriales mediante la Ley 715 de 2001. Los indígenas con títulos de resguardo los ejecutan mediante un plan de inversión en sectores como educación, salud, saneamiento básico y sistemas productivos.

¹⁸ Lavado.

USO POTENCIAL DE LOS RESGUARDOS EN EL ATRATO MEDIO

TABLA 4

Uso potencial	Hectáreas	Porcentaje
Agrícola con inversión	11097,27	12
Agrícola muy limitado	12684,53	14
Pastoreo limitado	21159,34	24
Protección	2073,55	2
Silvícola	41998,25	47

Fuente: Corpourabá y OIA (2002).

Desde el punto de vista climático se encuentran en tierras bajas tropicales, muy lluviosas, donde los suelos tienden a ser de poca fertilidad natural y permanecer bastante inundados en gran parte del año. Estas consideraciones, tanto desde el punto de vista biofísico como climático, hacen que estos suelos presenten altas restricciones para propuestas productivas de alta intensidad en el uso y manejo de insumos de síntesis química, propios de la economía de mercado global, que han sido impulsados en otras regiones del país con propuestas de revolución verde,¹⁹ y últimamente pensadas bajo el paradigma de la biotecnología.

Inicialmente, en los ejercicios de ordenamiento territorial de Gengadó-Patadó (1995-1998), y en el estudio de impacto ambiental de Chajeradó (1995-1996), se llegó a conocer aproximadamente el área y el porcentaje de suelos aptos para uso agropecuario, los cuales no sobrepasan el 10% en cada uno de estos dos resguardos.

Un ejercicio mucho más preciso con respecto a una zonificación por usos del suelo es el Diagnóstico ambiental indígena de Urabá (2002), donde se establece, mediante técnicas de cartografía en escala 1:30.000 basadas en sistemas de información geográfica, los usos tanto recomendados como potenciales de los suelos de los territorios indígenas del Atrato medio antioqueño y sus respectivas coberturas vegetales. Según dicho diagnóstico, se puede concluir que:

aunque la potencialidad forestal en esta zona es del 47%, la alta cobertura boscosa condiciona la recomendación de uso hacia manejo de bosque natural, con un 81% en esta categoría, equivalente a más de 66.500 hectáreas. El área total de esta zona es de 81.726 hectáreas, lo que ratifica que esta

¹⁹ Uso intensivo de agroquímicos y semillas de alta respuesta a fertilizantes de síntesis química.

USO RECOMENDABLE EN LOS RESGUARDOS DE ATRATO MEDIO

TABLA 5

Uso recomendado	Hectáreas	Porcentaje
Agroforestal	3332,44	4
Cultivo	2729,34	3
Manejo del bosque Natural	66500,11	81
Plantación Forestal	5084,42	6
Protección	2073,55	3
Silvopastoril	2006,27	2

Fuente: Corpourabá y OIA (2002).

zona es forestal por excelencia. En general, diferentes estudios referenciados hablan de la poca aptitud para agricultura o ganadería que tiene esta zona, en total se puede decir que unas 8.000 hectáreas (9%), presentan un uso recomendado de ser utilizadas en sistemas productivos, mientras que si eleváramos la categoría a los usos potenciales²⁰ este llegaría a un 38% (OIA, 2002).

La aptitud del suelo es muy limitada para la producción agrícola afectando la disponibilidad de alimentos. La agricultura convencional no tiene efectos positivos, ésta debe hacerse integrándola a los espacios del bosque y sucesión del mismo lo que implicaría replantear las políticas de intervención del Estado.

Accesibilidad

La accesibilidad es entendida como la posibilidad efectiva de los individuos y las comunidades para obtener los alimentos disponibles

...en forma que sean sustentables y que no dificulten el goce de otros derechos humanos... Será necesario prestar especial atención, y a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado (Ecosoc, 1999).

Esto tiene relación con aquellas circunstancias en el orden físico y económico que impiden que las familias o las comunidades puedan conseguir los alimentos con facilidad. En el caso de las comunidades embera del Atrato medio antioqueño se encuentran

²⁰ Es bueno precisar que en cuanto uso recomendado solo se habla en términos de la aptitud del suelo, mientras que a nivel potencial se le puede dar un uso mayor teniendo en cuenta una serie de elementos como prácticas de uso, manejo y conservación.

las barreras impuestas por los actores del conflicto armado que vive el país. La Armada Nacional tiene control permanente del río Atrato, en los cascos urbanos de los municipios se encuentran el ejército y la policía realizando seguimiento pormenorizado de las personas que entran y salen de él a través de un puesto de control ubicado en los muelles de embarque de los municipios, siendo este el único medio de transporte. En la zona rural se encuentran el Frente 57 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con tránsito permanente, eventualmente tienen enfrentamientos con el ejército.

Los grupos armados legales e ilegales limitan permanentemente la movilización de los indígenas en sus territorios, trayendo como consecuencia la pérdida progresiva del control territorial y el acceso a los recursos naturales que hay en él.

Sin ser tradicionalmente agricultores, los embera se han visto obligados a desarrollar durante años un conjunto de conocimientos sobre los ecosistemas y sus elementos, a partir de los cuales han diseñado y aplicado estrategias de producción (Arango y Peñarete, 2000), siendo el sistema de tumba y descomposición el más utilizado para el cultivo de cinco tipos básicos de alimentos, proveedores principalmente de carbohidratos: plátano, banano, caña, maíz y arroz, estos últimos se cultivan una vez al año. Respecto al cultivo de maíz un indígena dice: "Maíz regado es el más común por aquí, economiza tiempo porque rinde más y se siembra al voleo, se tira como botando, no es necesario limpiar, el principal es el blanco, grueso, por el contrario el maíz sembrado hay que desyerbarlo dos o tres veces mientras espiga" (citado por Alcaráz et al., 1988, p. 58). Esta técnica requiere tierra suficiente para rotar los cultivos dejándola descansar para recuperar la fertilidad del suelo.

Las tres comidas diarias se basan en el plátano primitivo cocinado con cáscara, eventualmente, cuando hay cosechas en la comunidad el mismo puede ser acompañado por arroz, maíz o chontaduro, la carne es escasa y se ingiere cuando se caza o pesca, algunas familias crían ocasionalmente cerdos y gallinas que deben ser consumidos en el menor tiempo posible después de su muerte porque incluso los alimentos ahumados se descomponen rápidamente por las condiciones climáticas.

Los embera que tienen alguna capacidad económica compran en el pueblo manteca, sal, sardina, al-

gunos consumen frijol o lentejas (aunque no hacen parte de su cultura), pero en general los mercados son pequeños por falta de dinero y las grandes distancias que deben transportarse. En algunas ocasiones el ejército y la Armada hacen control de estos mercados, limitando la cantidad y confiscando lo que consideran como excesivo o prohibido, mientras que la guerrilla solicita ocasionalmente alimentos propios a las comunidades.

La forma en que algunas instituciones han intervenido para atender el problema de seguridad alimentaria ha transgredido el principio de autonomía, y ha generado unos niveles de dependencia bien sea alimentaria o económica, que son en el tiempo difíciles de sostener, por la falta de continuidad que se presenta en los procesos.

El acompañamiento nutricional por parte de instituciones oficiales como Maná²¹ y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) no dispone de un diagnóstico específico ni un plan de acción que les permita a las comunidades acceder a alimentos acordes a sus patrones culturales. Los programas de ayuda alimentaria para los indígenas de esta región enfrentan una serie de críticas entre las que se destacan:

- Alteración de los planes de desarrollo propio.
- Burocratización en torno al cumplimiento de requisitos de quién da la ayuda.
- Dependencia alimentaria
- Pérdida o erosión genética ante la introducción de razas y semillas mejoradas.
- Pérdida de autonomía y gobernabilidad, cuando las comunidades enfocan el interés en la coordinación del proyecto o en los promotores del mismo y no en sus propias autoridades (Castrillón, 2005).

Los alimentos que tradicionalmente producen y consumen los embera obedecen no solo a la necesidad fisiológica de alimentarse sino también a una representación simbólica de lo que es el alimento representado en el sistema de conocimientos y de relaciones con el territorio. Algunos son productos de fácil acceso y manejo, por la forma en que se propagan, tales como el plátano y el maíz, que hace parte de las ceremonias o rituales relacionados con aspectos cosmogónicos: "Den-

²¹ Programa de la Gobernación de Antioquia, para el mejoramiento alimentario y nutricional del departamento.

tro de la red de significados movilizada por los rituales de pasaje, se acude al maíz para comunicar fortaleza y finura, dos condiciones buscadas mediante una serie de gestos realizados por la primer mestruante, la puérpera o madre, y el viudo" (Gálvez, 1997, p. 66). Además, la caza y pesca de fauna silvestre han sido sus fuentes de proteína, estos alimentos difícilmente podrán ser sustituidos por los comprados en los cascos urbanos o suministrados por el Estado, como latas de sardina, galletas o bienestarina, presentándose una limitación de tipo cultural para el acceso a los alimentos.

Calidad

La calidad tiene que ver con el consumo de alimentos sanos y equilibrados que contienen las vitaminas, proteínas, minerales y calorías necesarias para tener una buena salud, y la energía requerida diariamente. Los alimentos a los que se accede no pueden contener sustancias tóxicas para su salud, o que sean producidos en desmedro de las condiciones para gozar de un medioambiente sano (Ecosoc, 1999).

Los embera han incorporado dentro de su dieta alimenticia gran cantidad de azúcares y harinas, provenientes de dulces, galletas y enlatados, que aportan una serie de calorías "vacías", pudiendo conllevar problemas de obesidad, diabetes, problemas dentales y algunos tipos de dislipidemias (Sotomayor, 1998). La pérdida paulatina del sistema alimentario, la incorpo-

ración de otros patrones culturales y los cambios que estas comunidades vienen experimentando en su alimentación, hacen que las situaciones de inseguridad alimentaria se agudicen.

Investigaciones realizadas en Colombia muestran cómo la dieta diaria practicada desde la primera infancia por la etnia embera lleva a una alta prevalencia de desnutrición crónica en niños y adolescentes con relación al peso para la estatura, incluso con algunos casos de obesidad y de subnutrición crónica en adultos que presentan baja estatura (Gálvez, 2007).

Una comparación nutricional entre lo recomendado y lo consumido por los embera de Chajera muestra que el consumo familiar de nutrientes estuvo por debajo del sugerido por instituciones como el ICBF, el cual puede verse en la tabla 6.

Los valores nutricionales consumidos y reportados para los embera de selva, que se encuentran por encima de lo recomendado por el ICBF, se debe a que alimentos como plátano, banano, maíz y caña de azúcar, aportan altos contenidos de carbohidratos y calorías, que al combinarse con frutales de los huertos mixtos dan aportes de vitaminas, especialmente las vitaminas A y C en cantidades elevadas; la proteína es casi toda de origen vegetal, por tanto de bajo valor biológico; la mayor cantidad de vitamina C y el hierro provienen del primitivo cocinado con cáscara. Los valores que se encuentran por debajo, tienden a explicarse por si-

tuciones de transformación en los patrones del sistema alimentario que, para el caso de los embera que habitan en ecosistemas boscosos, continúa basándose en actividades complementarias a las agrícolas, entre las que se encuentran la caza, la pesca y la recolección, las cuales cada vez tienden a ser menos frecuentes (Gálvez y Alcaráz, 2007).

La proteína animal es reemplazada por una de origen vegetal, a través de fuentes como el plátano o el banano, siendo ésta de bajo valor biológico. Así, las deficiencias proteínicas alteran los mecanismos de inmunocompetencia, precipitan la morbilidad por la relación sinérgica en-

COMPARACIÓN NUTRICIONAL ENTRE LO RECOMENDADO Y LO CONSUMIDO POR UN GRUPO EMBERA DE CHAJERADÓ

TABLA 6

Nutrientes	Recomendaciones persona día	Porcentaje de adecuación ingerido en los <i>Embera de Chajera</i> 1996 (Murindó)
Kilocalorías	2246,00	96,60
Retinol (ER)*	867,00	**
Vitamina C (mg)	57,00	82,80
Tiamina (mg)	1,19	101,20
Hierro (mg)	14,10	72,30
Fósforo (mg)	917,00	**
Proteína (gr)	47,80	87,70
Niacina (mg)	15,50	90,80
Riboflavina (mg)	1,39	49,90
Calcio (mg)	920,00	47,00

Fuentes: Según la hoja de balance y canasta familiar de alimentos ICBF 1984, Duque (199).

Adaptado por Gómez, L. et al. (2006). * ER: equivalentes de retinol.

** No se tiene información

tre desnutrición e infección (Alcaráz et al., 1988). Caso similar de deficiencias se viene dando con las fuentes de hierro y fósforo, las primeras adquiridas a través de las musáceas, y las segundas en la pesca. El calcio no muestra un aporte considerable en los embera de estas zonas, ya que tienen pocas fuentes de este elemento.

Los valores encontrados y reportados en la tabla 6 representan una cuantificación del valor nutricional y calórico de los alimentos consumidos por los embera de esta zona, pero no deben considerarse suficientes para un análisis nutricional de este grupo, ya que deben tenerse en cuenta otros factores como el socio-cultural, la oferta ambiental y la apariencia física del sujeto en particular o del conjunto de individuos de una población. Una valoración nutricional completa no reposa en ningún parámetro aislado de carácter antropométrico, sino en el conocimiento de la historia patológica individual y colectiva del nivel de actividad física, laboral y recreativa (Sotomayor, 1998).

Es urgente y necesaria la producción de alimentos en mayor cantidad y calidad, que aporten fuentes de minerales, vitaminas, proteínas y calorías requeridas, por lo que es importante reunir esfuerzos, propuestas y alternativas que contemplen la mayor diversidad agropecuaria posible, pero que sea compatible con la cultura local y las condiciones ecológicas del territorio. Frente a esto, la intervención de las instituciones estatales ha lesionado de una manera importante los hábitos alimentarios de las comunidades; el nivel de aceptación de los productos que se llevan y que buscan subsanar en alguna medida el problema de desnutrición registrado no ha solucionado el problema nutricional de los indígenas. La entrega de galletas dulces y leche en polvo para niños menores de 6 años tampoco ha sido eficiente en la generación de nutrientes.

El uso inadecuado que se da a este tipo de productos obedece más a la falta de capacitación; la intervención de las instituciones no puede ser solo la entrega de alimentos para aumentar el número que requieren los programas a fin de demostrar su efectividad; la intervención, más que un tema de cantidad, debe obedecer a la calidad, la cual está relacionada con el manejo y la preparación de los alimentos con los que se puede contar.

Aceptabilidad/identidad cultural

Los pueblos indígenas tienen grandes diferencias culturales respecto de la sociedad mestiza. Sus concepciones del mundo y los ecosistemas que habitan implican relaciones diferentes con los seres vivos, las plantas y los animales, algunos de los cuales se usan en rituales que revalidan su cosmogonía:

Los cultivos, y entre estos el maíz y el plátano, llegan a manos de los indígenas por mediación de los dioses, de héroes o de hombres, quienes mediante estratagemas los obtienen de los personajes animales y de los grupos que poseían tan valiosos bienes, siendo, entonces, una herencia que hasta la actualidad suple la necesidad de vital alimentación. (Gálvez, 1997, p. 66).

El respeto por la concepción y las prácticas alimentarias propias cobra especial importancia con los pueblos indígenas para la realización del derecho, en términos que garanticen su pervivencia social y cultural:

Que los alimentos deban ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos (Ecosoc, 1999).

En la actualidad no existen estudios o diagnósticos previos para orientar una intervención que mejore la situación nutricional de las comunidades indígenas, los proyectos que se han realizado han generado más problemas que soluciones. Las lógicas de la intervención de estos proyectos han evidenciado una falta de comunicación y de diálogo tanto interinstitucional como directamente con las comunidades para llegar a acuerdos concertados que permitan la ejecución adecuada de los proyectos, conforme a las dinámicas y formas propias de producción. Tampoco han leído y considerado el contexto cultural y biofísico en el que viven las comunidades. La intervención de las entidades oficiales encargadas de la materia da cuenta de ello.

Intervenciones desde las secretarías de Desarrollo Comunitario y de Agricultura

Las condiciones de alta humedad y precipitación, así como las características físico-químicas de los suelos del Atrato medio, imponen restricciones a actividades pecuarias convencionales. Un proyecto del Estado incentivó el establecimiento de ganadería mediante la modalidad de levante y cría. También se han propuesto proyectos de ganadería desde las comunidades

indígenas de Chajeradó en Murindó, y Guaguandó y Jarapetó en Vigía del Fuerte.

La Secretaría de Agricultura llevó a Guaguandó, en el municipio de Vigía del Fuerte, carneros con el objetivo de aprovisionar de leche y carne a las comunidades de selva. El líder Levi Dumazá, en una de las entrevistas cuenta que:

... por un lado nosotros no estábamos acostumbrados a manejar este tipo de animales, los cuales requerían de forrajes y pastos que nosotros no tenemos por aquí y eso a punta de banano, plátano y algunas gramas no aumentaban de peso y fuera de eso había que darles sal, sal que hasta para nosotros es difícil de conseguir a veces. Tuvimos despucito que hacer una especie de corral y delimitar con cercas de madera para que no se metieran en el caserío, nadie quería ya medio cuidarlos puesto que una vez casi cornea a una mujer, al caminar por partes húmedas se les estaban pudriendo los cascos y se mantenían muy picados de murciélagos, al cabo de tres años decidimos vender unos y comernos otros y dos se murieron, igual suerte corrió el carnero en Guaguandó, creo que a los tres meses se murió, ese animal era jodido comía hasta botas, plásticos, mejor dicho que plaga... Siguiendo con lo de las vacas le cuento que la medio leche que les sacábamos les daba diarrea a los niños y por otra parte nosotros preferimos la carne de monte que la de res, además teníamos algunos problemas por daños en parcelas, fuera de esto la asesoría de los técnicos solo fue de unos cuatro meses. (Levi Dumazá, entrevistado en la comunidad de Jarapetó –Municipio de Vigía del Fuerte–, mayo de 2006.)

Alejandro Tascón, indígena que trabajó en la Secretaría de Desarrollo Comunitario, comenta:

Casi se nos ahoga el ganado cuando lo llevamos por canoa en el río Jarapetó, los indígenas no contaban con potreros y pastos para manejar el ganado, por lo que lo soltaban a que esos animales se defendieran por cuenta propia y esto estaba creando problemas de control social, por los daños que estos animales hacen en las áreas de cultivo y cerca a los tambos, yo estuve desde el comienzo en desacuerdo con la Secretaría de Desarrollo Comunitario, ya que yo les decía que teníamos que pensar en trabajar con lo que la gente tenía y conocía y no con paquetes tecnológicos, pero ellos seguían empeñados en que era con insumos que se traían desde Medellín, porque el proyecto así lo decía. En Chajeradó, se llevó un toro pequeño, el cual dañó algunas parcelas agroforestales que se venían promoviendo desde otro proyecto. A veces pienso en esto y me da hasta risa de cómo intervenimos con la menor malicia indígena. (Entrevista en sede OIA, Medellín, febrero de 2005)

Las intervenciones propuestas desde las instituciones estatales pocas veces consideran las condiciones ambientales locales, y menos aún, la lógica y el saber tradicional de las comunidades. La negociación y el consenso entre los distintos saberes –indígena y técnico– plantean grandes retos que no logran involucrar y reconocer el saber local. Aunque estos pro-

yectos se construyen con el ánimo de enfrentar crisis y déficit alimentario, no han generado impactos positivos en las comunidades.

Las intervenciones desde la Secretaría de Agricultura se han enfocado en impulsar especies como las gallinas y los cerdos, que hacen parte del subsistema pecuario domesticado; sin embargo, el manejo que se recomienda no dialoga con las prácticas tradicionales, se limita al conocimiento que aportan la zootecnia y la medicina veterinaria. Para los indígenas del Atrato medio los animales no deben permanecer encerrados todo el tiempo, puesto que gozan de libertad como los seres humanos, y en la concepción del conocimiento técnico-científico los animales sueltos acarrear dificultades de manejo con fines productivos expresados en ganancia de peso y menor inversión para su manejo.

Otro factor que influye en la apropiación de prácticas agroproductivas está relacionado con las dificultades y el desconocimiento que tienen los indígenas de las técnicas que se recomiendan. Los indígenas prefieren las parcelas familiares, mientras los técnicos insisten en implementar parcelas comunitarias, lo que impide una apropiación para su mantenimiento desde los indígenas quienes las ven como las parcelas del técnico.

Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANÁ)

La propuesta MANÁ se inicia en Antioquia en el año 2001 con estudios de la situación alimentaria del departamento, y en la actualidad trabaja en seis ejes de acción:

- Complementación alimentaria a niños menores en alianza con el ICBF.
- Inducción a los servicios de salud para la atención integral, de tal manera que la población se preocupe por una correcta nutrición de las familias y participe en las acciones de la promoción de la salud y prevención de la enfermedad apoyados por los promotores de vida.
- Nutrición con buen trato: busca incorporar actitudes positivas, valores y principios que mejoran la convivencia de los grupos humanos.
- Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional.
- Proyectos productivos agropecuarios, buscando que las comunidades y sus familias tengan iniciativas propias basadas en buenas prácticas agrícolas para autoconsumo y generación

de ingresos como huertas familiares y granjas comunitarias, integrándolas a cadenas productivas con el fin de que se hagan dueñas de su destino y asuman su responsabilidad en los resultados del plan.

- Incorporación de la seguridad alimentaria y nutricional a las instituciones educativas con proyectos productivos que se conviertan en escenario de aprendizaje, incrementando la disponibilidad de alimentos para los restaurantes escolares y las familias, y generando sentido de pertenencia hacia su entorno (Gutiérrez, 2007).

MANÁ depende de un consejo de política social y de equidad conformado por empresas privadas y el sector público; tiene una secretaría técnica conformada por la Fundación Éxito,²² la Fundación Nacional de Chocolates, el ICBF y la Gobernación de Antioquia, representada por el programa MANÁ. Esta secretaría técnica trabaja con todas las secretarías de la Gobernación y el Comité Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que a su vez se articula a las submesas de seguridad alimentaria en diferentes subregionales del departamento donde se llevan las propuestas, planes y proyectos que apoya la gobernación en el tema.

El programa ha realizado acciones en municipios donde se ubican pueblos indígenas. Para el caso de las comunidades del Atrato medio la propuesta se ha centrado en dos ejes, complementación alimentaria y un proyecto agroproductivo.

La primera comienza en el año 2003 a través de la entrega de galletas dulces y leche en polvo para los niños menores de 6 años. Este complemento alimentario ha tenido dificultades para ser aceptado en las comunidades indígenas, el gasto calórico que implica reclamar estos productos en el casco urbano de los municipios es muy elevado comparado con el aporte energético del complemento; además, siendo las comunidades ajenas al consumo de leche, ésta les produce diarrea a los niños debido a la falta de enzima lactasa, al alto nivel de parasitosis, y a las prácticas poco asépticas para la preparación de alimentos. Uno de los indígenas comenta:

²² Esta fundación es propiedad de Almacenes Éxito que cuenta con 107 hipermercados en el país.



Programa de complemento alimentario MANÁ, zona Atrato medio antioqueño. Fotografía: Archivo OIA-Ubeimar Arango.

aun algunos presentan ese tipo de problema, puede ser por lo que el organismo requiere tiempo para adaptarse o por lo que nosotros tenemos forma de preparación muy diferente, no sabemos bien cómo preparar ese tipo de alimentos, la asesoría y el seguimiento es poco, o no lo hacemos con el cuidado necesario, lo que los kapunia (gente no indígena) llaman con asepsia, por ejemplo nosotros no acostumbramos a hervir el agua.

El proyecto agroproductivo de arroz y maíz se realizó en las comunidades indígenas de Coredó, Naranque, Coredocito y Guaguas en Murindó. Su ejecución, en convenio con el Politécnico Colombiano “Jaime Isaza Cadavid”, estaba proyectada para tres meses, pero fue implementado en cinco meses por dificultades administrativas de las dos entidades. Frente a esta ejecución la OIA presentó otra propuesta acorde con la planeación y el diagnóstico de la zona advirtiendo que no se tuvo en cuenta el periodo productivo tradicional para cultivos de ciclo trimestral y semestral, como es el caso del arroz y el maíz, siendo necesario esperar al año siguiente para obtener un buen resultado, pero los técnicos de MANÁ insistieron en mostrar resultados en escasos tres meses a la Gobernación de Antioquia, omitiendo las sugerencias aportadas. La propuesta se concebía con el uso de fungicidas, insecticidas y abonos de síntesis química que no son usados habitualmente por los indígenas, y que de usarlos los hacen dependientes de mercados externos, además de los graves riesgos que representan para su salud.

También se contempló la cría de gallinas, pero las entregadas eran de variedades y razas de alta respuesta al uso de agroquímicos y vacunas, aspectos que muestran la falta de conocimiento de las restricciones de las zonas muy húmedas tropicales y de los factores socioculturales de los embera, que son en principio

cazadores y recolectores, con fuertes limitantes hacia producciones agropecuarias intensivas y extensivas. Al respecto, un profesor indígena manifestaba:

Los embera recibimos todo lo que nos dan por estrategia de que si no recibimos no nos vuelven a tener en cuenta, pero cuando los técnicos inmediatamente se van nos despreocupamos y nos desinteresamos de este tipo de cosas, eso requiere de mucho manejo, le caen bastante plagas, además las mujeres no las saben preparar, por eso se pierde el gusto y el interés para que los demás miembros de la familia las prueben y consuman. Los 12 pollos de engorde que nos dieron crecieron fuertes con ese concentrado, pero cuando no hubo posibilidad de que nos trajeran más les dimos plátano y maíz y ya era difícil que comieran de esto, logramos venderlas en Murindó a los negros y algunas familias embera de la comunidad, con este fondo pensamos mejor bregar a comprar unas gallinas criollas que aunque no crezcan tanto y no sean tan bonitas como las purina, sean más fácil de alimentar y manejar. (Darío Bailarín, entrevistado en la comunidad de Ñarangué, municipio de Murindó, en abril de 2006)

Esta intervención también desarrolló el componente de capacitación agropecuaria, en la cual se dictaron cuatro módulos por semana, siendo inadecuada pedagógicamente si se tiene en cuenta que los indígenas de este municipio en su mayoría son analfabetas o tienen un uso limitado del español, y muchos de estos temas pretendían incorporar prácticas productivas nuevas, incluyendo contenidos como el de emprendimiento empresarial, extraños a sus prácticas culturales y su contexto socioeconómico.

En el segundo año la propuesta estuvo centrada en el fomento de azoteas donde se entregaron semillas de cebolla, pepino, zanahoria y tomate. También se implementaron los pollos de engorde usando concentrados en los espacios escolares. Los profesores concuerdan en que solamente sembraron cebolla y tomate ya que las demás especies no eran del gusto de los estudiantes ni de las familias.

Después de dos años de implementar el proyecto agroproductivo, la dirección regional de MANÁ reconoció que las mayores dificultades en comunidades indígenas fueron por la implementación de estrategias iguales a las planteadas para la población campesina, desconociendo las diferencias culturales en la producción y los hábitos alimentarios de los pueblos indígenas que habitan el departamento de Antioquia.

Programas de restaurantes escolares impulsados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Este programa se viene impulsando desde comienzos de la década de 1990 en las escuelas indígenas, siendo Jarapetó, Vigía del Fuerte, la primera comunidad beneficiaria mediante iniciativa de las hermanas Lauras, quienes vivían y tenían a su cargo la educación básica primaria en esta comunidad. Inicialmente el paquete alimentario consistía en un refrigerio que contenía leche, galleta y arequipe, pasando luego a convertirse en un almuerzo diario. Actualmente la mayoría de las 14 escuelas que hacen parte del sistema educativo indígena a nivel de básica primaria en el Atrato medio antioqueño están cubiertas con este programa, el cual es coordinado desde el ICBF sede Urabá, con las administraciones municipales de Vigía del Fuerte y Murindó.²³ Este paquete alimentario es un mercado que se le entrega a cada profesor indígena, con un complemento de bienestarina;²⁴ en muchos de los casos, una nutricionista dietista desde Apartadó propone una minuta semanal, la cual se puede apreciar en la tabla 7.

Los estudiantes manifiestan su rechazo por algunos alimentos de estas minutas; exceptuando el tomate de aliño, las lentejas y las alverjas secas, no encuentran agradable comer verduras²⁵ porque no hacen parte de su cultura alimentaria. A pesar de diferentes solicitudes de cambio que se han hecho en este sentido, los asesores en nutrición no han pensado en productos sustitutos que se encuentran en sus territorios y que pueden cumplir los mismos requerimientos alimenticios y nutricionales necesarios. Al respecto el profesor de la comunidad de Guaguas comenta:

esos alimentos saben muy raro, los embera casi no conocemos estos alimentos, en muchos casos desconocemos sobre las formas de preparación, el asesoramiento es prácticamente nulo, lo mismo que las capacitaciones prácticas, y también está el hecho de que los asesores de Bienestar Familiar, de MANÁ y del municipio deben conocer cuáles son nuestras costumbres y hábitos alimentarios, de qué se alimenta el embera. (Riquildo Dumazá, del municipio de Murindó, entrevistado en octubre de 2005)

²³ Este tipo de alimentos son en su mayoría ya procesados y traídos desde el Urabá vía fluvial, se entregan arroz, huevos, sardina, atún, azúcar, sal, leche en polvo, panela, aceite, papa, arveja, fríjol, lenteja, pasta, galletas de soda, verduras entre las que se destacan: tomate de aliño, zanahoria, remolacha, repollo.

²⁴ Mezcla vegetal a base de harina de trigo fortificada, harina de soya desengrasada, leche entera en polvo descremada, vitaminas y minerales. Consulta realizada en www.icbf.gov.co julio de 2006.

²⁵ En algunas ocasiones éstos son cambiados por más arroz, aceite o enlatados.

DIETAS Y PREPARACIONES PROPUESTAS POR EL ICBF EN COMUNIDADES INDÍGENAS DE MURINDÓ.

PRIMERA SEMANA

ÑARANGUE

CUPOS: 25

PREPARACIONES	LUNES	U/M	CANT	MARTES	U/M	CANT	MIÉRCOLES	U/M	CANT	JUEVES	U/M	CANT	VIERNES	U/M	CANT
SOPA	SOPA DE VERDURAS:	Grs	Lib	SOPA DE FRÍJOLES:	Grs	Lib	SANCOCHO DE CARNE:	Grs	Lib	SOPA DE LAS DOS PAPAS:	Grs	Lib	SOPA DE LENTEJAS:	Grs	Lib
	Papa común, Gramos	30	2	Frijol rojo, Gramos	30	2	Papa común, Gramos	30	2	Papa común, Gramos	15	1	Lentejas, Gramos	30	2
	Zanahoria, Gramos	20	1	Plátano verde: Unidad	0,1	3	Plátano verde: Unidad	0,25	7	Papa criolla, Gramos	15	1	Papa común, Gramos	30	2
	Arveja seca, Gramos	10	1				Yuca, Gramos	60	3	Zanahoria, Gramos	20	1			
							Carne de res, Gramos	50	3						

ARROZ SECO:

ARROZ SECO:

ARROZ SECO:

ARROZ SECO:

Arroz, Gramos	40	2	Arroz:	40	2	Arroz:	40	2	Arroz:	40	2	Arroz, Gramos	40	2	
Pollo desmechado:			Torta de sardina:							Carne molida:			Huevo cocido:		
Pollo, Gramos	40	2	Sardina en salsa:	35	2					Carne de res, Gramos	50	3	Huevo: Unidad	1	25
Banano: Unidad	1	25	Bienestarina							Ensalada:			Ensalada:		
			Ensalada:	20	1	Repollo, Gramos	20	1		Pepino, Gramos	20	1	Repollo, Gramos	20	1
			Zanahoria:	20	1	Zanahoria, Gramos	20	1		Tomate verde, Gramos	20	1	Zanahoria, Gramos	20	1
			Remolacha:			Banano: Unidad	1	25							

SOBREMESA

LIMONADA:

REFRESCO FRIO

LIMONADA:

REFRESCO FRIO

DE BIENESTARINA:

LIMONADA:

Panela, Gramos	16	1	Leche en polvo, Gramos	13	1	Panela, Gramos	16	1	Panela, Gramos	16	1
Limón: Unidad	0,25	7	Azúcar, Gramos	16	1	Limón: Unidad	0,25	7	Limón: Unidad	0,25	7
			Fruta: Unid	0,5	13				Fruta: Unidad	0,5	13
			Bienestarina						Bienestarina		

SEGUNDA SEMANA

ÑARANGUE

CUPOS: 25

PREPARACIONES	LUNES	U/M	CANT	MARTES	U/M	CANT	MIÉRCOLES	U/M	CANT	JUEVES	U/M	CANT	VIERNES	U/M	CANT
SOPA	CONSUMÉ:	Grs	Lib	SOPA DE PAPA Y PLÁTANO:	Grs	Lib	SOPA DE LENTEJAS:	Grs	Lib	SOPA DE PASTAS:	Grs	Lib	SOPA DE PATACÓN:	Grs	Lib
	Papa común, Gramos	30	2	Papa común: Plátano verde:	30	2	Lentejas, Gramos	30	2	Pasta para sopa, Gramos	20	1	Plátano verde: Unidad	0,25	7
					0,25	7	Papa común, Gramos	30	2	Papa común, Gramos	30	2	Papa común, Gramos	30	2
										Papas con atún:					
										Espaguetis, Gramos	20	1			
										Atún en aceite, Gramos	30	2			

SECO

ARROZ CON POLLO:

ARROZ SECO:

ARROZ SECO:

ARROZ SECO:

Arroz, Gramos	40	2	Arroz, Gramos	40	2	Arroz, Gramos	40	2	Arroz, Gramos	40	2
Pollo, Gramos	40	2	Carne desmechada:			Torta de carne:			Pollo desmechado:		
Zanahoria, Gramos	20	1	Carne de res, Gramos	50	3	Carne de res, Gramos	50	3	Pollo, Gramos	40	2
Arveja seca, Gramos	10	1				Bienestarina					
Banano: Unidad	1	25							Ensalada:		
			Ensalada:	20	1	Repollo, Gramos	20	1	Pepino, Gramos	20	1
			Tomate rojo, Gramos	20	1	Zanahoria, Gramos	20	1	Tomate verde, Gramos	20	1

SOBREMESA

LIMONADA:

REFRESCO FRIO

LIMONADA:

LIMONADA:

REFRESCO FRIO

DE BIENESTARINA:

Panela, Gramos	16	1	Leche en polvo, Gramos	13	1	Panela, Gramos	16	1	Leche en polvo, Gramos	13	1
Limón: Unidad	0,25	7	Azúcar, Gramos	16	1	Limón: Unidad	0,25	7	Azúcar, Gramos	16	1
			Fruta: Unidad	0,5	13				Fruta: Unidad	0,5	13
			Bienestarina						Bienestarina		

Por su parte, Guillermo Dumaza, profesor de Jarampetó, se refiere de la siguiente manera a los alimentos suministrados en los restaurantes escolares de la zona:

Yo he dicho muchas veces al encargado de entregar estos mercados, en Vigía del Fuerte, que los niños no consumen casi papas, ni repollo, ni remolacha, ni alverjas, que más bien para que eso no se siga perdiendo las cambie por otras cosas, antes me las cambiaba, últimamente en tono brusco me dice, enséñeles a comer verduras y hortalizas, no podemos estar cambiando a cada rato, porque les guste o no, esto viene así desde Quibdó y Apartadó sin privilegios ni distinciones de nada. ...Las preparaciones [la minutas] están dadas por gramos, de lo que se debe de darle por ración a cada niño, no es fácil entender esto y estar midiendo a cada rato, uno trata de defenderse como pueda y experimentando con las mujeres que más sepan de cocinar se va adiestrando la mano. (Guillermo Okí, municipio de Vigía del Fuerte, entrevistado en julio de 2006)

El aprovisionamiento de proteína animal se hace mediante la incorporación de enlatados como sardinas y atún, en algunas ocasiones se destina un rubro para la compra de pescado seco, carne de res o de cerdo. La preparación de alimentos se hace de manera rotativa, asignándose esa tarea a una familia por día o a grupos de familias que se encargan de un número de niños, esto ha ocasionado problemas entre estas familias afectando a los estudiantes que algunas veces se quedan sin almuerzo.

Las estrategias frente al desplazamiento forzado: el caso de la comunidad de Coredocito

La comunidad embera de Guayabal²⁶ asentada sobre el río Jiguamiandó, límites entre Carmen del Darién (Chocó) y Murindó (Antioquia) ha sufrido por el conflicto armado debido a que está ubicada en una zona de disputa entre guerrilla, paramilitares y ejército. En mayo de 2000, la comunidad se vio obligada a abandonar su territorio después del asesinato de su gobernador local por parte de la subversión.²⁷ Después de

²⁶ Nombre con el que también es conocida la comunidad de Coredocito.

²⁷ En el trabajo sobre la violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia: 1974-2004 reportan 180 casos de desplazamiento masivo en pueblos y comunidades indígenas de Colombia, los cuales han afectado a más de 46 mil indígenas en 80 municipios, advirtiendo que la mayoría de los eventos de desplazamiento, amenazas colectivas y acciones bélicas sobre estas han tenido lugar desde 1997, de los cuales el pueblo embera katío es uno de los más afectados por el desplazamiento forzado, con el 20% del total de los casos de desplazamiento masivo, el 21,9% de la totalidad de la población desplazada y una tasa de 26.888 personas por cada 100.000, siendo de nueve



Alimentos promocionados por el ICBF en la zona Atrato medio antioqueño. Fotografía: Archivo OIA-Ubeimar Arango.

su desplazamiento se ubicaron sobre la cabecera del río Coredocito, jurisdicción del municipio de Murindó, en territorio que corresponde al resguardo del río Murindó, siendo acogidos por la población embera de las comunidades de Isla, Guaguas y Coredó, que además de albergue les proporcionaron alimento y espacios para la producción, donde aún permanecen. A dicha situación se le añade el desastre natural causado por el represamiento del río Murindó en su cabecera, en diciembre del mismo año, produciendo una avalancha que arrasó por lo menos ochenta hectáreas dedicadas a la producción agrícola.

Esta situación fue atendida por la Red de Solidaridad Social con la donación de mercados que fueron entregados cuatro veces durante un año a través de la Umata de Murindó. El mercado consistía en arroz, aceite, frijoles, azúcar, lenteja y harina de trigo; además se entregaron semillas de arroz, caña y maíz. El promotor indígena de producción zonal de Murindó se encargaba de hacer las entregas y algún tipo de seguimiento, al respecto comenta el indígena Jorge Hugo Jarupia:

Pienso que se dejó muy solo al muchacho, hasta el punto de que él me expresaba en algunos momentos de que el apoyo era casi nulo por parte del ingeniero agrónomo de la Umata, el problema de comunicación entre un técnico y un indígena se piensa que es lingüístico, pero más bien es metodológico, pues le tocaba pegarse unas caminadas desde la comunidad de Guaguas, donde vivía, para que prácticamente no le dijeran, ni le explicaba nada ... por otra parte se demoraban para pagarle, por lo cual renunció.

veces con respecto a la tasa nacional. Esto representado para los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó, junto con el eje cafetero, los cuales cubren territorio embera.

En el 2001, con recursos de la ONG Paz y Tercer Mundo se propuso fomentar pases de cría de gallinas con las familias embera de Guayabaza comunidad de Coredocito, las cuales se habían desplazado de la parte baja del río Jiguamiandó. Ante la dificultad para conseguir germoplasma de razas de gallinas criollas de la zona por el poco tiempo para la ejecución del proyecto y las condiciones climáticas de la zona se decide conseguir razas mejoradas de líneas de gallinas ponedoras de alta exigencia en concentrados, las cuales se llevaron desde Medellín vía aérea. Se consiguieron de pico mocho para evitar que al estar concentradas se lesionaran, pero esto resultó contraproducente, los animales empezaron a morir, dado que se ahogaban al estar pastoreando, las condiciones de alta humedad las afectaron y en menos de un mes se murieron.

Los líderes de las comunidades indígenas, en diciembre del mismo año, deciden tomarse la alcaldía de Murindó en solidaridad con los embera de Coredocito y dar a conocer su situación ante los organismos e instituciones regionales y departamentales. Mediante esta estrategia consiguieron que la administración se comprometiera con la entrega de semillas de caña, arroz y maíz de la zona, una planta eléctrica, una motosierra y mil hojas de zinc.

Afortunadamente los indígenas desplazados habían traído consigo semillas de plátano, banano, primitivo, pelipita, popocho y maíz chococeno amarillo. Otras familias por cuenta propia compraron semilla de yuca y piña a los embera de la comunidad de Isla.

Fueron más eficaces las estrategias generadas por las comunidades para obtener su alimentación que la intervención asistencialista del Estado colombiano que no ha cumplido los criterios definidos por la Organización de las Naciones Unidas para garantizar efectivamente el derecho a la alimentación de las comunidades embera del Atrato medio antioqueño, criterios que reconozcan sus necesidades y particularidades étnicas y culturales a través de políticas serias que busquen cumplir los derechos a la alimentación y la vida digna de los pueblos indígenas que han sido históricamente excluidos y discriminados.

Propuesta de intervención en conservación del bosque

La pérdida del control territorial que se ha generado por el conflicto armado, la colonización, la expansión de la frontera agrícola y la explotación de madera a gran escala han traído cambios en las formas de ocu-

pación del territorio. Tambos que anteriormente se encontraban a más de un kilómetro de distancia unos de otros, se han tenido que concentrar para garantizar la protección, situación que demanda grandes cantidades de alimento en un espacio limitado.

La crisis alimentaria que viven las comunidades indígenas del Atrato medio no ha tenido una respuesta adecuada por parte del Estado; los enfoques de intervención y la transferencia de tecnología no ha tenido en cuenta las concepciones y prácticas alimentarias del pueblo embera, generando bajo impacto y dependencia de alimentos foráneos. Estas formas de intervención, unidas al contacto permanente con mestizos y la presión sobre los recursos naturales, han llevado a la pérdida del conocimiento tradicional sobre las fuentes alimenticias locales ancestralmente utilizadas.

Las propuestas que más se han acercado al contexto sociocultural y ambiental de estas comunidades son las relacionadas con agroforestería,²⁸ tomando en consideración algunos trabajos de caracterización de los sistemas agrícolas y agroforestales presentes en los huertos mixtos que practican las comunidades embera de selva, pero estas propuestas poco han explorado iniciativas de trabajo con especies vegetales y animales no domesticadas de uso alimenticio, de los espacios de bosque y sucesión, que representan una gama importante de alternativas de diversificación alimentaria y de biodiversidad.

La OIA realizó un estudio etnobotánico con énfasis en especies vegetales promisorias²⁹ en comunidades embera de selva (Gómez, 2006) en los municipios de Frontino y Dabeiba, que hacen parte del Chocó biogeográfico con condiciones ecológicas similares al Atrato medio, mostrando que es posible la recuperación y valoración de prácticas y saberes en torno a la alimentación propia de fuentes boscosas y de sucesión de bosque.

A las 22 especies de mayor uso alimenticio se les realizaron análisis bromatológicos³⁰ para conocer el aporte y la calidad nutricional de las mismas, 8 corres-

²⁸ Sistemas agroforestales en los cuales se tienen y se manejan un gran número de especies vegetales.

²⁹ El estudio partió de los taxones encontrados en el bosque, sucesión de bosque (rastrojeras) y cultivos, contándose 39 familias, 62 géneros y 88 especies, de las cuales 66 se encuentran en estado silvestre y 22 corresponden a plantas domesticadas.

³⁰ Estudio para determinar el contenido nutricional de los alimentos.

ANÁLISIS BROMATOLÓGICO DE LAS ESPECIES VEGETALES SELECCIONADAS EN EL ESTUDIO DE LOS RESGUARDOS DE CHUSCAL Y PAVARANDÓ-TUGURIDÓ

TABLA 8

Especie	Tipo de muestra	Nombre común	Proteína bruta (%)	Fibra cruda %	Fósforo (%)	Calcio (%)	Hierro ppm
<i>Oenocarpus bataua</i>	Cogollo	Palma mil pesos	21,70	31,60	0,51	0,47	693
<i>Costus guianensis</i>			5,10	48,50	0,13	0,27	625
	Palmito pupu	Palma	23,30	9,80	0,76	0,51	0,10
<i>Wettinia radiata</i>	Cogollo	Palma zancona	32,50	14,00	1,00	0,83	0,12
<i>Musa acuminata</i> * var huevo burro	Fruto	Variedad de banano conocida como huevo burro	3,50	1,70	0,10	0,10	0,10
<i>Musa acuminata</i> * var gross michel	Fruto	Banano	3,50	1,20	0,11	0,08	0,13
<i>Musa acuminata</i> * var manzano	Fruto	Variedad de banano conocido como manzano	3,70	1,30	0,11	0,09	0,12
<i>Musa acuminata</i> * var primitivo, bocadillo	Fruto	Primitivo	3,10	1,50	0,10	0,15	716
<i>Musa balbisiana</i> * var hartón	Fruto	Plátano	3,00	1,40	0,11	12,00	0,10
<i>Wettinia radiata</i>	Endospermo	Palma zancona	8,40	19,50	0,24	0,14	168,00
<i>Chamaedorea linearis</i>	Inflorescencia		22,60	14,10	0,68	0,55	133,00
<i>Euterpe oleracea</i>	Cogollo	Naidí, murrayo	25,40	21,50	0,49	0,68	104,00
<i>Lacmellea sp</i>	Fruto		4,20	30,30	0,07	0,07	104,00
<i>Theobroma bicolor</i> *	Pulpa	Bacao	13,10	11,80	0,24	0,08	98,00
<i>Phragmothea mammosa</i>	Pulpa		9,30	27,90	0,27	0,21	110,00
<i>Pasiflora cuadragunlaris</i> * L	Pulpa	Badea	7,30	31,50	0,25	0,12	580,00
<i>Quinna spp</i>	Pulpa		2,50	39,60	0,09	0,17	0,16
<i>Artocarpus cummunis</i> * F	Semilla	Árbol del pan	6,90	18,50	0,26	0,18	0,20
<i>Curcuma longa</i> L	Raíz		10,90	7,90	0,29	0,37	0,70
<i>Carludovica palmata</i>	Cogollo	Iraca	30,50	15,30	0,78	1,60	148,00
<i>Pasiflora cuadragunlaris</i> * L	Cáscara	Badea	4,40	20,00	0,27	0,47	267,00
	Hojas		30,10	13,20	0,39	0,88	900,00

Fuente: adaptado por Arango (2006) a partir de investigación convenio OIA-Biopacífico (1998). * hace referencia a especies cultivadas.

ponden a especies cultivadas (36,4%) en los espacios de uso agrícola, las 14 restantes hacen parte de especies silvestres (63,6%), que se encuentran en los espacios de bosque y de manejo de sucesión vegetal, las cuales son toleradas de acuerdo con la diversidad e importancia de usos complementarios que tengan. En cuanto a la composición nutritiva reportada por las pruebas de laboratorio se nota una marcada tendencia de valores altos en el contenido de proteína bruta para el caso de los cogollos de las diferentes palmas identificadas, lo mismo que datos bastante altos en el contenido de hierro en 13 de las 22 especies analizadas (ver tabla 8).

Estos datos nos indican que es posible trabajar estrategias que garanticen la seguridad alimentaria

de las comunidades de selva haciendo un buen uso, manejo y conservación de las especies tanto animales como vegetales que se tienen, y adelantando trabajos en recuperación y manejo de especies de uso agrícola, y de manejo y conservación de suelos.

También es importante la elaboración de planes de manejo de fauna silvestre, y una propuesta metodológica para determinar las unidades productivas familiares en comunidades que complementan las actividades agropecuarias con otras estrategias productivas y extractivas, que les permitan mantener sus prácticas tradicionales de caza y recolección. Es posible considerar la cría de especies menores en semiconfi-

namiento y semipastoreo, aprovechando los espacios de sucesión y de bosque, para contar con una fuente de alto valor energético y proteínico basada en recursos locales y bajos insumos de energía externa. Para la cría de peces es recomendable considerar su manejo en estanques o enriquecer algunos hábitats acuáticos adyacentes a los ríos, que se tornen en una especie de estanques naturales conectados al sistema fluvial.

Conclusiones

- Aunque los embera, que habitan territorios selváticos del Atrato medio, procuran mantener su sistema alimentario tradicional, éstos vienen experimentando cambios ocasionados por:
 1. La pérdida de territorios tradicionales mediante la presión colonizadora que provoca agotamiento de recursos.
 2. La incorporación de patrones alimentarios externos que subvaloran sus alimentos y técnicas agrícolas obligando a las poblaciones a depender de mercados externos.
 3. Nuevos patrones de ocupación del territorio, dada la constitución de resguardos con límites claramente establecidos.
 4. Escasez de suelos con aptitud de uso agrícola.
 5. El conflicto armado impide la movilización libre y el acceso a los recursos dentro del territorio.
- Las diferentes propuestas e intervenciones en proyectos de seguridad alimentaria en comunidades embera del Atrato medio se han enfocado en:
 1. El aumento de la producción agrícola con la entrega de semillas de especies que obedecen

más a la oferta del mercado externo, que al conocimiento y las prácticas alimentarias de los indígenas.

2. Los proyectos con manejo de especies menores, en su mayoría, no corresponden a razas aptas para la zona, presentándose dificultades en la cría por las condiciones ambientales y los concentrados que requieren.
 3. Esporádicamente se han impulsado propuestas de fondos rotatorios en especie, con un mínimo seguimiento, monitoreo y evaluación, por lo que sería prematuro concluir sobre la apropiación e interés de los indígenas en adoptarlos.
- Las propuestas productivas han contado con un tiempo limitado para su ejecución que es impuesto por las entidades que intervienen, dificultando el seguimiento de estos sistemas y la consolidación de sus resultados.
 - La dieta alimentaria embera, basada en el plátano y el arroz, no les proporcionan todos los nutrientes necesarios para su adecuado desarrollo, es importante pensar procesos pedagógicos interculturales que muestren a los indígenas la importancia de incorporar otros productos a su dieta vinculando a la comunidad en la producción de frutas, vegetales, hortalizas, y en la preparación de las mismas de tal forma que sean aceptables culturalmente.
 - Los suelos y ecosistemas de zonas húmedas y pluviales tropicales no son aptos para actividades agropecuarias intensivas y extensivas, pero pueden manejarse mediante prácticas agrosilvícolas y de enriquecimiento de rastrojeras con técnicas y estrategias interculturales entre las ciencias agrí-

- ALCARÁZ, G., ARIAS, M. y GÁLVEZ, A. (1988). Situación de salud materno-infantil en asentamientos embera de Dabeiba-Antioquia 1985-1986. Investigación no publicada. Medellín: Colciencias, Universidad de Antioquia, Centro de Investigación de las Ciencias Sociales (Cenics).
- ALERTA VERDE (1999). *Boletín de Acción Ecológica*; núm. 80, Quito.
- ASOCIACIÓN DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS CENTROAMERICANAS PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (ASOCODE) (1997), *Abrir puerta para los campesinos*, San José, Costa Rica.
- ARANGO, J. Y PEÑARETE, D. (2000). Estrategias de producción, extracción y protección en los territorios de las comunidades embera de jarapetó, jengadó y ñarangué (medio Atrato Antioqueño). Tesis de ingeniería agronómica e ingeniería forestal. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- ARANGO, J. (2006). Proyectos de seguridad alimentaria desde una perspectiva de gestión ambiental en territorios de comunidades embera del Atrato medio antioqueño. Tesis de Maestría en medioambiente y desarrollo. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2005). *El derecho a la alimentación*. Sexagésimo periodo de sesiones, A/60/350.
- CASTRILLÓN, F. (2005). “Ayuda alimentaria en comunidades indígenas de Colombia: ni ayuda ni alimenta”, *Revista Semillas*.
- CONGRESO LATINOAMERICANO DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS CENTROAMERICANAS PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (ASOCODE) (1997).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS (ECOSOC) (1999). “El derecho a una alimentación adecuada”. Observación General N° 12, 20 periodo de sesiones, U.N. Doc. E/C/12/1999/5.
- CORPOURABÁ Y OIA (2002). Diagnóstico ambiental de Urabá. Manuscrito no publicado. Medellín.
- DECLARACIÓN FINAL DE ATITLÁN (2002). *Consulta de los pueblos indígenas sobre el derecho a la alimentación. Una Consulta Global*. Atitlán, Sololá, Guatemala, abril 17 - 19.
- DUQUE, L., ESPINOSA, I., GÁLVEZ, A., HERRERA, D. y TURBAY, A. (1997). *Chajeradó el río de la caña flecha*. Bogotá: Colcultura.
- FAO (1996). *Declaración de Roma*. Cumbre Mundial de la Alimentación.
- GÁLVEZ, AÍDA (1997). “El binomio maíz-plátano; alimentación y símbolos en la cultura embera”. *Boletín de Antropología* (11-27).
- (2007). Hábitos alimentarios y estado nutricional de la población embera de Frontino, 2006. Investigación no publicada, Organización Indígena de Antioquia, Universidad de Antioquia.

- GÁLVEZ Y ALCARÁZ** (2007). Estudio sobre problemática nutricional presentado en el foro regional: “Gestión del territorio y seguridad alimentaria en comunidades indígenas de Antioquia”, Medellín.
- GÓMEZ, L.**, et al. (2006). “Estudio etnobotánico y nutricional de las principales especies vegetales de uso alimentario en territorios de las comunidades embera de selva de Pavarandó y Chuscas-Tuguridó (Dabeiba, occidente de Antioquia). *Gestión y ambiente*, 9(1): 49-64.
- GUTIÉRREZ, D.** (2007). La política pública departamental en seguridad alimentaria y nutrición: resultados de gestión para pueblos indígenas, presentado en el foro regional: “Gestión del territorio y seguridad alimentaria en comunidades indígenas de Antioquia, Medellín”.
- MORALES, J.** (2006). *El hambre al servicio del neoliberalismo*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- ORGANIZACIÓN INDÍGENA DE ANTIOQUIA** (2000). *Plan de vida de las comunidades indígenas embera katio de Ibudó y Karrá en la región de Urabá, Antioquia*. Medellín.
- (2002). Diagnóstico ambiental de las comunidades indígenas que habitan en territorios en la región de Urabá, Antioquia. Medellín, elaborado por Hernán Posada. Documento Interno.
- (2004). Documento política de seguridad alimentaria, VII Congreso Departamental Indígena. Documento Interno
- (2004). Censo Programa de Salud.
- (2007). Política organizativa: volver a recorrer el camino. Medellín.
- ORGANIZACIÓN INDÍGENA DE ANTIOQUIA y ESPAVÉ** (1999). Experiencia piloto en ordenamiento territorial en el resguardo de los ríos Jengadó- Patadó. Medellín.
- SOTOMAYOR, H.** (1998). *La nutrición en los Nukak: una sociedad amazónica en proceso de contacto*. Maguare, Universidad Nacional de Colombia.
- VILLA, W. y HOUGHTON, J.** (2005). *Violencia política contra los pueblos indígenas en Colombia: 1974-2004*. Bogotá: Cecoin-OIA- IWGIA.
- WORLD HUNGER MAP** (2004). WFP. Rome.



Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
05	Antioquia	001	05001	Medellín	1.039.117	1.184.543	2.223.660	2.982	32	3.014
05	Antioquia	002	05002	Abejorral	10.108	9.785	19.893	1	1	2
05	Antioquia	004	05004	Abriaquí	1.131	1.042	2.173	0	0	0
05	Antioquia	021	05021	Alejandro	1.840	1.890	3.730	0	1	1
05	Antioquia	030	05030	Amagá	13.537	13.578	27.115	1	0	1
05	Antioquia	031	05031	Amalfi	10.279	10.023	20.302	2	4	6
05	Antioquia	034	05034	Andes	21.531	19.960	41.491	21	55	76
05	Antioquia	036	05036	Angelópolis	3.813	3.835	7.648	0	5	5
05	Antioquia	038	05038	Angostura	6.323	6.048	12.371	0	0	0
05	Antioquia	040	05040	Anorí	4.878	4.760	9.638	8	2	10
05	Antioquia	042	05042	Santafé de Antioquia	11.380	11.233	22.613	0	3	3
05	Antioquia	044	05044	Anza	3.813	3.558	7.371	0	0	0
05	Antioquia	045	05045	Apartadó	66.220	68.352	134.572	196	484	680
05	Antioquia	051	05051	Arboletes	16.017	15.022	31.039	141	561	702
05	Antioquia	055	05055	Argelia	3.490	3.333	6.823	0	0	0
05	Antioquia	059	05059	Armenia	2.553	2.543	5.096	0	0	0
05	Antioquia	079	05079	Barbosa	20.954	21.593	42.547	1	1	2
05	Antioquia	086	05086	Belmira	3.220	2.976	6.196	0	0	0
05	Antioquia	088	05088	Bello	178.209	194.804	373.013	497	14	511
05	Antioquia	091	05091	Betania	5.452	4.668	10.120	2	13	15
05	Antioquia	093	05093	Betulia	8.644	8.021	16.665	1	39	40
05	Antioquia	101	05101	Ciudad Bolívar	14.167	13.923	28.090	21	230	251
05	Antioquia	107	05107	Briceño	4.311	3.642	7.953	0	0	0
05	Antioquia	113	05113	Buriticá	3.445	3.027	6.472	0	0	0
05	Antioquia	120	05120	Cáceres	15.018	13.127	28.145	137	451	588
05	Antioquia	125	05125	Caicedo	3.972	3.697	7.669	0	1	1
05	Antioquia	129	05129	Caldas	33.045	35.112	68.157	45	21	66
05	Antioquia	134	05134	Campamento	1.718	1.682	3.400	0	5	5
05	Antioquia	138	05138	Cañasgordas	8.486	8.032	16.518	4	0	4
05	Antioquia	142	05142	Caracolí	2.385	2.362	4.747	8	1	9
05	Antioquia	145	05145	Caramanta	2.863	2.740	5.603	1	1	2
05	Antioquia	147	05147	Carepa	21.560	20.734	42.294	39	47	86
05	Antioquia	148	05148	El Carmen de Viboral	20.204	20.764	40.968	0	0	0
05	Antioquia	150	05150	Carolina	1.929	2.000	3.929	0	0	0
05	Antioquia	154	05154	Caucasia	41.897	43.770	85.667	532	413	945
05	Antioquia	172	05172	Chigorodó	29.244	30.353	59.597	214	1.834	2.048
05	Antioquia	190	05190	Cisneros	4.703	4.914	9.617	2	0	2
05	Antioquia	197	05197	Cocorná	7.097	7.209	14.306	4	1	5
05	Antioquia	206	05206	Concepción	2.221	2.189	4.410	0	0	0
05	Antioquia	209	05209	Concordia	10.919	10.307	21.226	1	7	8
05	Antioquia	212	05212	Copacabana	29.562	31.859	61.421	3	0	3
05	Antioquia	234	05234	Dabeiba	9.904	9.879	19.783	51	2.519	2.570

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
05	Antioquia	237	05237	Don Matías	8.442	9.317	17.759	9	0	9
05	Antioquia	240	05240	Ebéjico	6.304	6.009	12.313	0	1	1
05	Antioquia	250	05250	El Bagre	19.328	18.534	37.862	146	617	763
05	Antioquia	264	05264	Entrerrios	4.393	4.059	8.452	0	0	0
05	Antioquia	266	05266	Envigado	80.417	94.920	175.337	72	8	80
05	Antioquia	282	05282	Fredonia	11.003	10.879	21.882	3	1	4
05	Antioquia	284	05284	Frontino	9.398	9.175	18.573	30	1.903	1.933
05	Antioquia	306	05306	Giraldo	2.133	2.013	4.146	0	0	0
05	Antioquia	308	05308	Girardota	20.926	21.892	42.818	8	8	16
05	Antioquia	310	05310	Gómez Plata	5.670	5.559	11.229	5	4	9
05	Antioquia	313	05313	Granada	4.557	4.879	9.436	0	1	1
05	Antioquia	315	05315	Guadalupe	3.205	2.986	6.191	0	3	3
05	Antioquia	318	05318	Guarne	19.845	19.908	39.753	5	9	14
05	Antioquia	321	05321	Guatapé	2.865	2.935	5.800	0	0	0
05	Antioquia	347	05347	Heliconia	3.401	3.166	6.567	0	3	3
05	Antioquia	353	05353	Hispania	2.437	2.364	4.801	12	8	20
05	Antioquia	360	05360	Itagui	109.944	121.824	231.768	81	13	94
05	Antioquia	361	05361	Ituango	12.959	11.633	24.592	27	268	295
05	Antioquia	364	05364	Jardín	7.209	7.114	14.323	14	1.401	1.415
05	Antioquia	368	05368	Jericó	6.183	6.578	12.761	1	0	1
05	Antioquia	376	05376	La Ceja	22.660	23.706	46.366	1	0	1
05	Antioquia	380	05380	La Estrella	25.821	26.942	52.763	9	11	20
05	Antioquia	390	05390	La Pintada	3.582	3.512	7.094	2	0	2
05	Antioquia	400	05400	La Unión	8.894	8.942	17.836	3	3	6
05	Antioquia	411	05411	Liborina	4.941	4.429	9.370	0	6	6
05	Antioquia	425	05425	Maceo	3.800	3.734	7.534	4	6	10
05	Antioquia	440	05440	Marinilla	22.456	23.202	45.658	4	6	10
05	Antioquia	467	05467	Montebello	3.826	3.563	7.389	1	18	19
05	Antioquia	475	05475	Murindó	1.786	1.713	3.499	18	1.361	1.379
05	Antioquia	480	05480	Mutatá	4.977	4.694	9.671	144	1.070	1.214
05	Antioquia	483	05483	Nariño	4.653	4.390	9.043	1	7	8
05	Antioquia	490	05490	Necoclí	25.125	23.554	48.679	23	1.677	1.700
05	Antioquia	495	05495	Nechí	9.273	8.516	17.789	16	34	50
05	Antioquia	501	05501	Olaya	1.517	1.389	2.906	0	0	0
05	Antioquia	541	05541	Peñol	7.921	8.256	16.177	3	0	3
05	Antioquia	543	05543	Peque	3.965	3.550	7.515	0	0	0
05	Antioquia	576	05576	Pueblorrico	4.053	4.115	8.168	6	113	119
05	Antioquia	579	05579	Puerto Berrío	18.896	20.048	38.944	37	53	90
05	Antioquia	585	05585	Puerto Nare	8.434	8.277	16.711	11	29	40
05	Antioquia	591	05591	Puerto Triunfo	8.190	8.159	16.349	0	0	0
05	Antioquia	604	05604	Remedios	10.487	10.188	20.675	9	37	46
05	Antioquia	607	05607	Retiro	8.561	8.413	16.974	0	0	0
05	Antioquia	615	05615	Rionegro	50.135	50.911	101.046	8	4	12

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
05	Antioquia	628	05628	Sabanalarga	4.212	3.924	8.136	0	2	2
05	Antioquia	631	05631	Sabaneta	21.194	23.680	44.874	19	3	22
05	Antioquia	642	05642	Salgar	9.182	8.892	18.074	1	2	3
05	Antioquia	647	05647	San Andrés de Cuerquía	2.361	2.268	4.629	4	0	4
05	Antioquia	649	05649	San Carlos	5.927	5.927	11.854	7	28	35
05	Antioquia	652	05652	San Francisco	3.215	3.058	6.273	1	0	1
05	Antioquia	656	05656	San Jerónimo	5.804	5.799	11.603	0	7	7
05	Antioquia	658	05658	San José de La Montaña	1.527	1.550	3.077	3	1	4
05	Antioquia	659	05659	San Juan de Urabá	10.768	10.170	20.938	31	267	298
05	Antioquia	660	05660	San Luis	5.676	5.104	10.780	0	5	5
05	Antioquia	664	05664	San Pedro	11.124	10.976	22.100	6	0	6
05	Antioquia	665	05665	San Pedro de Uraba	14.718	14.029	28.747	58	253	311
05	Antioquia	667	05667	San Rafael	6.598	6.605	13.203	0	0	0
05	Antioquia	670	05670	San Roque	9.074	8.884	17.958	1	1	2
05	Antioquia	674	05674	San Vicente	9.811	9.462	19.273	0	1	1
05	Antioquia	679	05679	Santa Bárbara	11.423	12.019	23.442	1	1	2
05	Antioquia	686	05686	Santa Rosa de Osos	15.661	15.367	31.028	10	0	10
05	Antioquia	690	05690	Santo Domingo	5.882	5.536	11.418	0	1	1
05	Antioquia	697	05697	El Santuario	12.199	13.953	26.152	1	0	1
05	Antioquia	736	05736	Segovia	17.257	17.067	34.324	33	373	406
05	Antioquia	756	05756	Sonson	18.478	18.587	37.065	1	2	3
05	Antioquia	761	05761	Sopetrán	6.686	6.666	13.352	0	0	0
05	Antioquia	789	05789	Támesis	8.092	8.120	16.212	0	133	133
05	Antioquia	790	05790	Tarazá	15.322	15.311	30.633	15	65	80
05	Antioquia	792	05792	Tarso	4.330	4.213	8.543	0	17	17
05	Antioquia	809	05809	Titiribí	6.667	6.657	13.324	0	3	3
05	Antioquia	819	05819	Toledo	2.645	2.484	5.129	0	0	0
05	Antioquia	837	05837	Turbo	61.785	60.995	122.780	68	1.560	1.628
05	Antioquia	842	05842	Uramita	3.806	3.456	7.262	0	91	91
05	Antioquia	847	05847	Urrao	16.381	16.058	32.439	93	1.610	1.703
05	Antioquia	854	05854	Valdivia	8.450	8.039	16.489	0	0	0
05	Antioquia	856	05856	Valparaíso	2.956	3.024	5.980	0	221	221
05	Antioquia	858	05858	Vegachí	5.530	5.556	11.086	6	40	46
05	Antioquia	861	05861	Venecia	6.257	6.350	12.607	4	44	48
05	Antioquia	873	05873	Vigía del Fuerte	2.750	2.570	5.320	2	161	163
05	Antioquia	885	05885	Yalí	3.223	3.050	6.273	0	0	0
05	Antioquia	887	05887	Yarumal	15.021	16.795	31.816	11	1	12
05	Antioquia	890	05890	Yolombó	10.356	9.743	20.099	10	5	15
05	Antioquia	893	05893	Yondó	7.122	6.353	13.475	6	0	6
05	Antioquia	895	05895	Zaragoza	12.896	12.277	25.173	227	1.439	1.666
08	Atlántico	001	08001	Barranquilla	529.817	583.072	1.112.889	902	3	905
08	Atlántico	078	08078	Baranoa	25.259	25.002	50.261	3.336	405	3.741
08	Atlántico	137	08137	Campo de La Cruz	9.168	9.186	18.354	5	0	5

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
08	Atlántico	141	08141	Candelaria	6.012	5.623	11.635	1	0	1
08	Atlántico	296	08296	Galapa	16.017	15.579	31.596	7.919	787	8.706
08	Atlántico	372	08372	Juan de Acosta	7.341	6.843	14.184	1	3	4
08	Atlántico	421	08421	Luruaco	11.704	11.174	22.878	5	9	14
08	Atlántico	433	08433	Malambo	49.279	49.779	99.058	3.519	27	3.546
08	Atlántico	436	08436	Manatí	6.870	6.586	13.456	4	0	4
08	Atlántico	520	08520	Palmar de Varela	11.620	11.392	23.012	0	0	0
08	Atlántico	549	08549	Piojó	2.582	2.292	4.874	102	3	105
08	Atlántico	558	08558	Polonuevo	6.993	6.525	13.518	0	0	0
08	Atlántico	560	08560	Ponedera	9.652	8.778	18.430	0	0	0
08	Atlántico	573	08573	Puerto Colombia	13.542	13.390	26.932	777	153	930
08	Atlántico	606	08606	Repelón	11.417	10.779	22.196	17	2	19
08	Atlántico	634	08634	Sabanagrande	12.642	12.238	24.880	5	0	5
08	Atlántico	638	08638	Sabanalarga	42.272	42.138	84.410	4	0	4
08	Atlántico	675	08675	Santa Lucía	6.076	5.871	11.947	1	2	3
08	Atlántico	685	08685	Santo Tomás	11.505	11.683	23.188	4	0	4
08	Atlántico	758	08758	Soledad	221.974	233.822	455.796	534	0	534
08	Atlántico	770	08770	Suan	4.774	4.570	9.344	0	1	1
08	Atlántico	832	08832	Tubará	5.600	5.002	10.602	4.284	2.220	6.504
08	Atlántico	849	08849	Usiacurí	4.448	4.113	8.561	2.811	127	2.938
11	Bogotá, D.C.	001	11001	Bogotá, D.C.	3.240.469	3.538.222	6.778.691	15.017	16	15.033
13	Bolívar	001	13001	Cartagena	429.238	466.162	895.400	1.422	34	1.456
13	Bolívar	006	13006	Achí	10.612	9.017	19.629	0	0	0
13	Bolívar	030	13030	Altos del Rosario	5.604	5.091	10.695	2	0	2
13	Bolívar	042	13042	Arenal	3.983	3.381	7.364	0	0	0
13	Bolívar	052	13052	Arjona	30.470	30.130	60.600	64	28	92
13	Bolívar	062	13062	Arroyohondo	4.681	4.144	8.825	1	0	1
13	Bolívar	074	13074	Barranco de Loba	8.215	6.971	15.186	0	5	5
13	Bolívar	140	13140	Calamar	10.807	9.964	20.771	0	16	16
13	Bolívar	160	13160	Cantagallo	4.213	3.626	7.839	0	0	0
13	Bolívar	188	13188	Cicuco	5.718	5.263	10.981	2	5	7
13	Bolívar	212	13212	Córdoba	6.989	5.835	12.824	0	0	0
13	Bolívar	222	13222	Clemencia	6.135	5.564	11.699	1	0	1
13	Bolívar	244	13244	El Carmen de Bolívar	34.240	31.761	66.001	24	41	65
13	Bolívar	248	13248	El Guamo	4.216	3.538	7.754	0	0	0
13	Bolívar	268	13268	El Peñón	4.275	3.596	7.871	0	4	4
13	Bolívar	300	13300	Hatillo de Loba	6.046	5.270	11.316	0	1	1
13	Bolívar	430	13430	Magangué	61.212	59.873	121.085	37	10	47
13	Bolívar	433	13433	Mahates	11.889	11.094	22.983	0	51	51
13	Bolívar	440	13440	Margarita	5.015	4.353	9.368	0	2	2
13	Bolívar	442	13442	María La Baja	23.574	21.688	45.262	20	72	92
13	Bolívar	458	13458	Montecristo	5.840	5.372	11.212	0	13	13
13	Bolívar	468	13468	Mompós	20.667	20.659	41.326	6	0	6

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
13	Bolívar	473	13473	Morales	7.065	6.189	13.254	0	0	0
13	Bolívar	549	13549	Pinillos	12.290	10.424	22.714	4	5	9
13	Bolívar	580	13580	Regidor	2.390	2.121	4.511	0	0	0
13	Bolívar	600	13600	Río Viejo	8.369	6.874	15.243	0	0	0
13	Bolívar	620	13620	San Cristóbal	3.363	3.215	6.578	1	0	1
13	Bolívar	647	13647	San Estanislao	7.757	7.512	15.269	3	13	16
13	Bolívar	650	13650	San Fernando	6.534	6.098	12.632	0	1	1
13	Bolívar	654	13654	San Jacinto	11.033	10.185	21.218	4	6	10
13	Bolívar	655	13655	San Jacinto del Cauca	3.944	3.260	7.204	3	1	4
13	Bolívar	657	13657	San Juan Nepomuceno	16.681	15.615	32.296	7	17	24
13	Bolívar	667	13667	San Martín de Loba	7.590	6.775	14.365	0	4	4
13	Bolívar	670	13670	San Pablo	14.114	12.994	27.108	1	1	2
13	Bolívar	673	13673	Santa Catalina	6.185	5.857	12.042	0	3	3
13	Bolívar	683	13683	Santa Rosa	9.646	8.719	18.365	6	11	17
13	Bolívar	688	13688	Santa Rosa del Sur	14.186	12.710	26.896	14	2	16
13	Bolívar	744	13744	Simití	9.770	8.369	18.139	11	5	16
13	Bolívar	760	13760	Soplaviento	4.218	4.085	8.303	0	2	2
13	Bolívar	780	13780	Talaigua Nuevo	5.842	5.131	10.973	3	4	7
13	Bolívar	810	13810	Tiquisio	10.542	8.172	18.714	4	1	5
13	Bolívar	836	13836	Turbaco	31.554	31.896	63.450	22	13	35
13	Bolívar	838	13838	Turbaná	6.949	6.558	13.507	0	1	1
13	Bolívar	873	13873	Villanueva	9.047	8.575	17.622	2	0	2
13	Bolívar	894	13894	Zambrano	5.366	4.880	10.246	3	3	6
15	Boyacá	001	15001	Tunja	71.773	80.646	152.419	276	0	276
15	Boyacá	022	15022	Almeida	1.131	1.040	2.171	0	0	0
15	Boyacá	047	15047	Aquitania	8.189	7.898	16.087	0	0	0
15	Boyacá	051	15051	Arcabuco	2.571	2.519	5.090	0	0	0
15	Boyacá	087	15087	Belén	4.146	4.325	8.471	2	0	2
15	Boyacá	090	15090	Berbeo	988	874	1.862	0	0	0
15	Boyacá	092	15092	Betéitiva	1.164	1.249	2.413	0	0	0
15	Boyacá	097	15097	Boavita	3.131	3.336	6.467	1	0	1
15	Boyacá	104	15104	Boyacá	2.508	2.439	4.947	0	0	0
15	Boyacá	106	15106	Briceño	1.166	980	2.146	0	0	0
15	Boyacá	109	15109	Buenavista	3.054	2.705	5.759	0	0	0
15	Boyacá	114	15114	Busbanzá	426	449	875	0	0	0
15	Boyacá	131	15131	Caldas	2.073	2.030	4.103	0	0	0
15	Boyacá	135	15135	Campohermoso	2.102	1.847	3.949	0	0	0
15	Boyacá	162	15162	Cerinza	2.034	2.165	4.199	0	0	0
15	Boyacá	172	15172	Chinavita	1.808	1.843	3.651	1	0	1
15	Boyacá	176	15176	Chiquinquirá	26.518	28.431	54.949	12	0	12
15	Boyacá	180	15180	Chiscas	2.572	2.603	5.175	6	3	9
15	Boyacá	183	15183	Chita	5.250	5.155	10.405	0	0	0
15	Boyacá	185	15185	Chitaraque	3.476	3.024	6.500	0	1	1

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
15	Boyacá	187	15187	Chivatá	2.516	2.461	4.977	6	1	7
15	Boyacá	189	15189	Ciénega	2.557	2.539	5.096	0	0	0
15	Boyacá	204	15204	Cómbita	7.687	5.065	12.752	0	35	35
15	Boyacá	212	15212	Coper	2.171	1.876	4.047	37	2	39
15	Boyacá	215	15215	Corrales	1.196	1.285	2.481	0	0	0
15	Boyacá	218	15218	Covarachía	1.710	1.495	3.205	0	0	0
15	Boyacá	223	15223	Cubará	3.336	3.126	6.462	47	2.395	2.442
15	Boyacá	224	15224	Cucaita	2.330	2.144	4.474	0	0	0
15	Boyacá	226	15226	Cuitiva	986	983	1.969	6	0	6
15	Boyacá	232	15232	Chíquiza	3.108	2.808	5.916	0	0	0
15	Boyacá	236	15236	Chivor	1.196	930	2.126	0	0	0
15	Boyacá	238	15238	Duitama	50.337	55.075	105.412	14	7	21
15	Boyacá	244	15244	El Cocuy	2.753	2.630	5.383	4	2	6
15	Boyacá	248	15248	El Espino	2.436	1.478	3.914	2	10	12
15	Boyacá	272	15272	Firavitoba	2.957	3.220	6.177	0	0	0
15	Boyacá	276	15276	Floresta	1.813	2.020	3.833	0	0	0
15	Boyacá	293	15293	Gachantivá	1.539	1.446	2.985	3	0	3
15	Boyacá	296	15296	Gameza	2.483	2.412	4.895	0	0	0
15	Boyacá	299	15299	Garagoa	7.784	8.411	16.195	7	0	7
15	Boyacá	317	15317	Guacamayas	986	1.056	2.042	0	0	0
15	Boyacá	322	15322	Guateque	4.804	5.117	9.921	66	0	66
15	Boyacá	325	15325	Guayatá	3.194	2.824	6.018	0	3	3
15	Boyacá	332	15332	Güicán	2.933	2.987	5.920	33	2.161	2.194
15	Boyacá	362	15362	Iza	1.019	1.062	2.081	0	0	0
15	Boyacá	367	15367	Jenesano	3.609	3.678	7.287	0	0	0
15	Boyacá	368	15368	Jericó	2.366	2.172	4.538	0	0	0
15	Boyacá	377	15377	Labranzagrande	2.820	2.411	5.231	0	0	0
15	Boyacá	380	15380	La Capilla	1.545	1.507	3.052	0	0	0
15	Boyacá	401	15401	La Victoria	852	793	1.645	0	0	0
15	Boyacá	403	15403	La Uvita	1.669	1.721	3.390	1	0	1
15	Boyacá	407	15407	Villa de Leyva	4.765	4.880	9.645	6	1	7
15	Boyacá	425	15425	Macanal	2.332	2.279	4.611	0	3	3
15	Boyacá	442	15442	Maripí	4.109	3.571	7.680	0	0	0
15	Boyacá	455	15455	Miraflores	4.684	4.771	9.455	0	0	0
15	Boyacá	464	15464	Mongua	2.473	2.607	5.080	0	0	0
15	Boyacá	466	15466	Monguí	2.353	2.548	4.901	0	0	0
15	Boyacá	469	15469	Moniquirá	10.670	10.707	21.377	0	0	0
15	Boyacá	476	15476	Motavita	2.929	2.997	5.926	0	0	0
15	Boyacá	480	15480	Muzo	5.314	4.514	9.828	0	1	1
15	Boyacá	491	15491	Nobsa	7.230	7.716	14.946	39	1	40
15	Boyacá	494	15494	Nuevo Colón	3.047	2.915	5.962	0	0	0
15	Boyacá	500	15500	Oicatá	1.406	1.364	2.770	2	0	2
15	Boyacá	507	15507	Otanche	5.714	5.074	10.788	0	0	0

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
15	Boyacá	511	15511	Pachavita	1.557	1.411	2.968	0	0	0
15	Boyacá	514	15514	Páez	1.711	1.531	3.242	1	0	1
15	Boyacá	516	15516	Paipa	13.301	13.973	27.274	4	1	5
15	Boyacá	518	15518	Pajarito	1.182	986	2.168	0	0	0
15	Boyacá	522	15522	Panqueba	912	869	1.781	0	0	0
15	Boyacá	531	15531	Pauna	5.443	4.712	10.155	1	0	1
15	Boyacá	533	15533	Paya	1.418	1.169	2.587	0	19	19
15	Boyacá	537	15537	Paz de Río	2.442	2.641	5.083	3	0	3
15	Boyacá	542	15542	Pesca	4.743	4.579	9.322	0	1	1
15	Boyacá	550	15550	Pisba	809	672	1.481	0	0	0
15	Boyacá	572	15572	Puerto Boyacá	25.168	24.744	49.912	73	127	200
15	Boyacá	580	15580	Quípama	5.161	3.654	8.815	1	1	2
15	Boyacá	599	15599	Ramiriquí	4.790	4.910	9.700	5	1	6
15	Boyacá	600	15600	Ráquira	6.535	5.764	12.299	0	6	6
15	Boyacá	621	15621	Rondón	1.520	1.414	2.934	0	0	0
15	Boyacá	632	15632	Saboyá	6.240	6.371	12.611	0	0	0
15	Boyacá	638	15638	Sáchica	1.920	1.863	3.783	0	0	0
15	Boyacá	646	15646	Samacá	8.812	8.540	17.352	0	0	0
15	Boyacá	660	15660	San Eduardo	968	899	1.867	3	0	3
15	Boyacá	664	15664	San José de Pare	2.969	2.617	5.586	0	0	0
15	Boyacá	667	15667	San Luis de Gaceno	3.217	2.941	6.158	1	8	9
15	Boyacá	673	15673	San Mateo	2.312	2.239	4.551	5	0	5
15	Boyacá	676	15676	San Miguel de Sema	2.003	2.025	4.028	0	3	3
15	Boyacá	681	15681	San Pablo de Borbur	4.954	3.959	8.913	0	0	0
15	Boyacá	686	15686	Santana	3.992	3.688	7.680	0	0	0
15	Boyacá	690	15690	Santa María	2.304	2.194	4.498	0	0	0
15	Boyacá	693	15693	Santa Rosa de Viterbo	6.355	5.461	11.816	6	0	6
15	Boyacá	696	15696	Santa Sofía	1.518	1.494	3.012	0	1	1
15	Boyacá	720	15720	Sativanorte	1.367	1.294	2.661	0	0	0
15	Boyacá	723	15723	Sativasur	641	653	1.294	0	3	3
15	Boyacá	740	15740	Siachoque	3.923	3.707	7.630	0	0	0
15	Boyacá	753	15753	Soatá	4.200	4.530	8.730	1	0	1
15	Boyacá	755	15755	Socotá	5.122	4.690	9.812	1	4	5
15	Boyacá	757	15757	Socha	3.699	3.665	7.364	0	0	0
15	Boyacá	759	15759	Sogamoso	54.528	59.981	114.509	249	0	249
15	Boyacá	761	15761	Somondoco	1.612	1.634	3.246	2	0	2
15	Boyacá	762	15762	Sora	1.479	1.437	2.916	0	0	0
15	Boyacá	763	15763	Sotaquirá	4.208	4.095	8.303	1	0	1
15	Boyacá	764	15764	Soracá	2.940	2.865	5.805	28	15	43
15	Boyacá	774	15774	Susacón	1.806	1.744	3.550	0	0	0
15	Boyacá	776	15776	Sutamarchán	2.819	2.805	5.624	0	0	0
15	Boyacá	778	15778	Sutatenza	2.198	2.246	4.444	0	0	0
15	Boyacá	790	15790	Tasco	3.321	3.386	6.707	0	0	0

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
15	Boyacá	798	15798	Tenza	2.251	2.262	4.513	0	1	1
15	Boyacá	804	15804	Tibaná	4.766	4.698	9.464	0	0	0
15	Boyacá	806	15806	Tibasosa	6.138	6.325	12.463	0	2	2
15	Boyacá	808	15808	Tinjacá	1.485	1.404	2.889	0	0	0
15	Boyacá	810	15810	Tipacoque	1.912	1.818	3.730	0	1	1
15	Boyacá	814	15814	Toca	4.472	4.277	8.749	0	0	0
15	Boyacá	816	15816	Togüí	2.703	2.396	5.099	0	0	0
15	Boyacá	820	15820	Tópaga	1.780	1.828	3.608	0	0	0
15	Boyacá	822	15822	Tota	2.789	2.742	5.531	0	0	0
15	Boyacá	832	15832	Tununguá	1.152	981	2.133	0	0	0
15	Boyacá	835	15835	Turmequé	3.702	3.645	7.347	0	0	0
15	Boyacá	837	15837	Tuta	4.397	4.426	8.823	0	0	0
15	Boyacá	839	15839	Tutazá	1.063	1.122	2.185	0	0	0
15	Boyacá	842	15842	Umbita	5.099	4.789	9.888	0	0	0
15	Boyacá	861	15861	Ventaquemada	7.020	7.146	14.166	0	0	0
15	Boyacá	879	15879	Viracachá	1.783	1.597	3.380	0	0	0
15	Boyacá	897	15897	Zetaquirá	2.533	2.483	5.016	0	0	0
17	Caldas	001	17001	Manizales	174.970	193.463	368.433	684	60	744
17	Caldas	013	17013	Aguadas	11.041	11.266	22.307	4	1	5
17	Caldas	042	17042	Anserma	16.556	17.118	33.674	114	69	183
17	Caldas	050	17050	Aranzazu	5.995	6.186	12.181	3	0	3
17	Caldas	088	17088	Belalcázar	5.991	5.336	11.327	14	640	654
17	Caldas	174	17174	Chinchiná	24.919	26.382	51.301	30	0	30
17	Caldas	272	17272	Filadelfia	6.272	5.963	12.235	0	30	30
17	Caldas	380	17380	La Dorada	34.168	36.318	70.486	76	11	87
17	Caldas	388	17388	La Merced	3.222	3.102	6.324	5	1	6
17	Caldas	433	17433	Manzanares	9.270	8.873	18.143	3	0	3
17	Caldas	442	17442	Marmato	4.231	3.944	8.175	170	1.187	1.357
17	Caldas	444	17444	Marquetalia	7.173	6.707	13.880	0	1	1
17	Caldas	446	17446	Marulanda	1.399	1.303	2.702	4	0	4
17	Caldas	486	17486	Neira	13.911	13.339	27.250	0	153	153
17	Caldas	495	17495	Norcasia	3.348	3.175	6.523	6	6	12
17	Caldas	513	17513	Pácora	7.253	7.195	14.448	5	6	11
17	Caldas	524	17524	Palestina	8.876	8.434	17.310	0	80	80
17	Caldas	541	17541	Pensilvania	12.057	11.518	23.575	0	8	8
17	Caldas	614	17614	Riosucio	17.457	18.386	35.843	6.035	20.638	26.673
17	Caldas	616	17616	Risaralda	5.278	4.897	10.175	7	127	134
17	Caldas	653	17653	Salamina	8.925	9.356	18.281	1	0	1
17	Caldas	662	17662	Samaná	9.424	8.871	18.295	1	0	1
17	Caldas	665	17665	San José	3.106	2.845	5.951	0	172	172
17	Caldas	777	17777	Supía	11.677	12.395	24.072	1.217	6.620	7.837
17	Caldas	867	17867	Victoria	4.466	4.290	8.756	1	6	7
17	Caldas	873	17873	Villamaría	21.825	23.213	45.038	55	6	61

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
17	Caldas	877	17877	Viterbo	5.655	6.150	11.805	12	0	12
18	Caquetá	001	18001	Florencia	68.588	69.308	137.896	950	47	997
18	Caquetá	029	18029	Albania	3.208	2.828	6.036	28	78	106
18	Caquetá	094	18094	Belén de Los Andaquies	5.566	5.243	10.809	14	109	123
18	Caquetá	150	18150	Cartagena del Chairá	10.466	9.753	20.219	36	31	67
18	Caquetá	205	18205	Curillo	3.659	3.675	7.334	27	1	28
18	Caquetá	247	18247	El Doncello	9.414	9.318	18.732	18	12	30
18	Caquetá	256	18256	El Paujil	7.468	7.384	14.852	32	6	38
18	Caquetá	410	18410	La Montañita	8.352	7.373	15.725	6	29	35
18	Caquetá	460	18460	Milán	3.914	3.507	7.421	4	553	557
18	Caquetá	479	18479	Morelia	1.849	1.731	3.580	7	10	17
18	Caquetá	592	18592	Puerto Rico	9.053	8.871	17.924	1	299	300
18	Caquetá	610	18610	San José del Fragua	4.924	4.439	9.363	0	352	352
18	Caquetá	753	18753	San Vicente del Caguán	21.439	20.935	42.374	100	86	186
18	Caquetá	756	18756	Solano	5.588	5.037	10.625	109	1.471	1.580
18	Caquetá	785	18785	Solita	3.852	3.545	7.397	16	54	70
18	Caquetá	860	18860	Valparaíso	4.011	3.634	7.645	199	33	232
19	Cauca	001	19001	Popayán	122.608	136.045	258.653	4.579	2.822	7.401
19	Cauca	022	19022	Almaguer	9.330	9.063	18.393	15	3.687	3.702
19	Cauca	050	19050	Argelia	148	142	290	0	0	0
19	Cauca	075	19075	Balboa	12.199	11.500	23.699	7	40	47
19	Cauca	100	19100	Bolívar	22.127	21.334	43.461	53	2.269	2.322
19	Cauca	110	19110	Buenos Aires	11.394	11.410	22.804	15	3.670	3.685
19	Cauca	130	19130	Cajibío	18.365	16.453	34.818	8	1.245	1.253
19	Cauca	137	19137	Caldono	16.039	15.006	31.045	339	21.297	21.636
19	Cauca	142	19142	Caloto	18.079	18.822	36.901	58	8.356	8.414
19	Cauca	212	19212	Corinto	11.445	11.380	22.825	781	9.069	9.850
19	Cauca	256	19256	El Tambo	17.711	16.994	34.705	18	2.930	2.948
19	Cauca	290	19290	Florencia	3.045	2.969	6.014	4	0	4
19	Cauca	318	19318	Guapi	14.289	14.360	28.649	15	69	84
19	Cauca	355	19355	Inzá	13.962	13.210	27.172	427	11.817	12.244
19	Cauca	364	19364	Jambaló	7.656	7.175	14.831	898	13.320	14.218
19	Cauca	392	19392	La Sierra	5.789	5.055	10.844	328	1.959	2.287
19	Cauca	397	19397	La Vega	16.941	16.192	33.133	185	7.922	8.107
19	Cauca	418	19418	López	6.417	6.533	12.950	0	0	0
19	Cauca	450	19450	Mercaderes	9.047	8.623	17.670	3	2	5
19	Cauca	455	19455	Miranda	15.950	16.017	31.967	1.664	3.763	5.427
19	Cauca	473	19473	Morales	12.831	11.550	24.381	118	10.327	10.445
19	Cauca	513	19513	Padilla	4.055	4.224	8.279	8	49	57
19	Cauca	517	19517	Paez	16.235	15.313	31.548	538	20.512	21.050
19	Cauca	532	19532	Patía	9.932	10.875	20.807	63	11	74
19	Cauca	533	19533	Piamonte	749	638	1.387	12	239	251
19	Cauca	548	19548	Piendamó	18.318	17.907	36.225	545	4.535	5.080

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
19	Cauca	573	19573	Puerto Tejada	20.958	23.262	44.220	33	18	51
19	Cauca	585	19585	Puracé	8.076	7.612	15.688	905	10.386	11.291
19	Cauca	622	19622	Rosas	6.011	5.410	11.421	69	213	282
19	Cauca	693	19693	San Sebastián	7.037	5.939	12.976	568	3.450	4.018
19	Cauca	698	19698	Santander de Quilichao	39.394	41.259	80.653	1.742	13.860	15.602
19	Cauca	701	19701	Santa Rosa	2.730	2.570	5.300	338	880	1.218
19	Cauca	743	19743	Silvia	15.216	15.161	30.377	1.025	23.077	24.102
19	Cauca	760	19760	Sotara	8.191	7.703	15.894	7	5.888	5.895
19	Cauca	780	19780	Suárez	9.897	9.105	19.002	184	3.822	4.006
19	Cauca	785	19785	Sucre	4.089	3.818	7.907	0	7	7
19	Cauca	807	19807	Timbío	14.890	14.885	29.775	86	235	321
19	Cauca	809	19809	Timbiquí	8.709	8.360	17.069	3	1.523	1.526
19	Cauca	821	19821	Toribio	13.690	12.926	26.616	1.015	24.216	25.231
19	Cauca	824	19824	Totoró	9.153	8.907	18.060	544	13.267	13.811
19	Cauca	845	19845	Villa Rica	6.944	7.434	14.378	14	21	35
20	Cesar	001	20001	Valledupar	168.523	180.467	348.990	4.199	24.861	29.060
20	Cesar	011	20011	Aguachica	39.200	41.589	80.789	49	0	49
20	Cesar	013	20013	Agustín Codazzi	26.603	25.616	52.219	87	3.248	3.335
20	Cesar	032	20032	Astrea	9.319	8.467	17.786	3	8	11
20	Cesar	045	20045	Becerril	7.158	6.426	13.584	101	1.550	1.651
20	Cesar	060	20060	Bosconia	15.442	14.892	30.334	33	2	35
20	Cesar	175	20175	Chimichagua	15.602	14.514	30.116	7	10	17
20	Cesar	178	20178	Chiriguaná	10.989	10.505	21.494	0	12	12
20	Cesar	228	20228	Curumaní	13.441	13.299	26.740	13	0	13
20	Cesar	238	20238	El Copey	12.448	11.920	24.368	17	24	41
20	Cesar	250	20250	El Paso	10.324	9.968	20.292	0	13	13
20	Cesar	295	20295	Gamarra	7.540	6.684	14.224	3	0	3
20	Cesar	310	20310	González	4.865	3.994	8.859	0	0	0
20	Cesar	383	20383	La Gloria	7.366	6.807	14.173	7	2	9
20	Cesar	400	20400	La Jagua de Ibirico	11.021	10.365	21.386	79	5	84
20	Cesar	443	20443	Manaure	3.531	3.352	6.883	26	20	46
20	Cesar	517	20517	Pailitas	7.846	7.732	15.578	5	3	8
20	Cesar	550	20550	Pelaya	7.775	7.683	15.458	3	0	3
20	Cesar	570	20570	Pueblo Bello	8.865	8.077	16.942	500	9.324	9.824
20	Cesar	614	20614	Río de Oro	7.265	6.758	14.023	0	0	0
20	Cesar	621	20621	La Paz	10.573	10.023	20.596	150	359	509
20	Cesar	710	20710	San Alberto	9.944	9.712	19.656	2	3	5
20	Cesar	750	20750	San Diego	6.784	6.606	13.390	4	56	60
20	Cesar	770	20770	San Martín	8.739	8.182	16.921	0	2	2
20	Cesar	787	20787	Tamalameque	6.940	6.696	13.636	28	15	43
23	Córdoba	001	23001	Montería	185.295	196.230	381.525	1.278	101	1.379
23	Córdoba	068	23068	Ayapel	22.195	20.434	42.629	735	1.178	1.913
23	Córdoba	079	23079	Buenavista	9.921	9.155	19.076	121	416	537

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
23	Córdoba	090	23090	Canalete	7.728	6.738	14.466	0	1	1
23	Córdoba	162	23162	Cereté	41.235	42.743	83.978	153	230	383
23	Córdoba	168	23168	Chimá	7.152	6.516	13.668	2.390	7.583	9.973
23	Córdoba	182	23182	Chinú	22.067	21.264	43.331	7.054	10.500	17.554
23	Córdoba	189	23189	Ciénaga de Oro	27.259	26.144	53.403	1.134	4.087	5.221
23	Córdoba	300	23300	Cotorra	8.092	7.811	15.903	295	612	907
23	Córdoba	350	23350	La Apartada	6.345	6.383	12.728	2.566	161	2.727
23	Córdoba	417	23417	Lorica	56.474	55.449	111.923	2.232	1.648	3.880
23	Córdoba	419	23419	Los Córdoba	9.601	8.596	18.197	40	34	74
23	Córdoba	464	23464	Momil	7.154	7.006	14.160	3.394	4.667	8.061
23	Córdoba	466	23466	Montelibano	34.462	34.815	69.277	1.603	473	2.076
23	Córdoba	500	23500	Moñitos	11.855	10.854	22.709	25	45	70
23	Córdoba	555	23555	Planeta Rica	30.603	30.967	61.570	286	248	534
23	Córdoba	570	23570	Pueblo Nuevo	16.465	15.289	31.754	4.273	7.648	11.921
23	Córdoba	574	23574	Puerto Escondido	11.883	10.419	22.302	9	1.362	1.371
23	Córdoba	580	23580	Puerto Libertador	17.861	16.105	33.966	2.406	1.790	4.196
23	Córdoba	586	23586	Purísima	7.393	7.103	14.496	1.623	3.310	4.933
23	Córdoba	660	23660	Sahagún	43.205	42.984	86.189	2.449	1.412	3.861
23	Córdoba	670	23670	San Andrés Sotavento	32.784	30.669	63.453	6.429	53.658	60.087
23	Córdoba	672	23672	San Antero	13.456	13.006	26.462	419	3.653	4.072
23	Córdoba	675	23675	San Bernardo del Viento	16.412	15.043	31.455	200	491	691
23	Córdoba	678	23678	San Carlos	12.317	11.204	23.521	0	19	19
23	Córdoba	686	23686	San Pelayo	19.125	18.425	37.550	2	455	457
23	Córdoba	807	23807	Tierralta	40.521	38.043	78.564	619	3.529	4.148
23	Córdoba	855	23855	Valencia	18.014	16.640	34.654	1	17	18
25	Cundinamarca	001	25001	Agua de Dios	5.489	6.026	11.515	7	0	7
25	Cundinamarca	019	25019	Albán	2.925	2.895	5.820	0	0	0
25	Cundinamarca	035	25035	Anapoima	5.768	5.569	11.337	1	5	6
25	Cundinamarca	040	25040	Anolaima	6.704	6.207	12.911	5	5	10
25	Cundinamarca	053	25053	Arbeláez	5.836	5.519	11.355	0	0	0
25	Cundinamarca	086	25086	Beltrán	1.010	898	1.908	9	0	9
25	Cundinamarca	095	25095	Bituima	1.357	1.097	2.454	0	0	0
25	Cundinamarca	099	25099	Bojacá	4.423	4.365	8.788	0	0	0
25	Cundinamarca	120	25120	Cabrera	2.385	2.172	4.557	1	0	1
25	Cundinamarca	123	25123	Cachipay	4.965	4.772	9.737	0	1	1
25	Cundinamarca	126	25126	Cajicá	22.014	22.707	44.721	36	23	59
25	Cundinamarca	148	25148	Caparrapí	7.529	6.259	13.788	0	1	1
25	Cundinamarca	151	25151	Caqueza	8.127	7.872	15.999	1	1	2
25	Cundinamarca	154	25154	Carmen de Carupa	4.398	3.845	8.243	0	1	1
25	Cundinamarca	168	25168	Chaguaní	2.155	1.780	3.935	0	0	0
25	Cundinamarca	175	25175	Chía	46.691	50.753	97.444	360	1.607	1.967
25	Cundinamarca	178	25178	Chipaque	4.253	3.938	8.191	1	14	15

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
25	Cundinamarca	181	25181	Choachí	5.545	5.329	10.874	0	0	0
25	Cundinamarca	183	25183	Chocontá	9.428	9.626	19.054	5	0	5
25	Cundinamarca	200	25200	Cogua	9.120	8.973	18.093	2	8	10
25	Cundinamarca	214	25214	Cota	9.661	10.003	19.664	764	1.776	2.540
25	Cundinamarca	224	25224	Cucunubá	3.515	3.262	6.777	0	30	30
25	Cundinamarca	245	25245	El Colegio	10.078	9.942	20.020	3	20	23
25	Cundinamarca	258	25258	El Peñón	2.555	2.241	4.796	1	1	2
25	Cundinamarca	260	25260	El Rosal	6.780	6.652	13.432	2	1	3
25	Cundinamarca	269	25269	Facatativá	52.172	53.895	106.067	76	13	89
25	Cundinamarca	279	25279	Fomeque	6.083	5.586	11.669	1	2	3
25	Cundinamarca	281	25281	Fosca	3.332	3.174	6.506	1	0	1
25	Cundinamarca	286	25286	Funza	29.564	31.007	60.571	79	35	114
25	Cundinamarca	288	25288	Fúquene	2.531	2.557	5.088	1	0	1
25	Cundinamarca	290	25290	Fusagasugá	52.567	54.692	107.259	23	5	28
25	Cundinamarca	293	25293	Gachala	3.068	2.683	5.751	0	0	0
25	Cundinamarca	295	25295	Gachancipá	5.286	5.506	10.792	13	2	15
25	Cundinamarca	297	25297	Gachetá	5.116	5.083	10.199	7	0	7
25	Cundinamarca	299	25299	Gama	1.929	1.847	3.776	0	0	0
25	Cundinamarca	307	25307	Girardot	45.464	50.032	95.496	51	4	55
25	Cundinamarca	312	25312	Granada	3.389	3.410	6.799	1	3	4
25	Cundinamarca	317	25317	Guachetá	5.721	5.509	11.230	0	0	0
25	Cundinamarca	320	25320	Guaduas	15.633	15.617	31.250	0	0	0
25	Cundinamarca	322	25322	Guasca	6.189	6.019	12.208	5	1	6
25	Cundinamarca	324	25324	Guataquí	1.191	1.032	2.223	1	0	1
25	Cundinamarca	326	25326	Guatavita	2.952	2.763	5.715	0	0	0
25	Cundinamarca	328	25328	Guayabal de Siquima	1.783	1.750	3.533	5	1	6
25	Cundinamarca	335	25335	Guayabetal	2.368	2.260	4.628	0	0	0
25	Cundinamarca	339	25339	Gutiérrez	1.801	1.602	3.403	0	2	2
25	Cundinamarca	368	25368	Jerusalén	1.449	1.183	2.632	0	6	6
25	Cundinamarca	372	25372	Junín	4.035	4.080	8.115	1	1	2
25	Cundinamarca	377	25377	La Calera	11.632	11.676	23.308	4	29	33
25	Cundinamarca	386	25386	La Mesa	13.265	13.434	26.699	3	4	7
25	Cundinamarca	394	25394	La Palma	4.852	4.544	9.396	0	2	2
25	Cundinamarca	398	25398	La Peña	3.756	3.036	6.792	1	2	3
25	Cundinamarca	402	25402	La Vega	6.740	6.253	12.993	0	11	11
25	Cundinamarca	407	25407	Lenguazaque	5.004	4.544	9.548	0	1	1
25	Cundinamarca	426	25426	Macheta	3.434	3.229	6.663	0	0	0
25	Cundinamarca	430	25430	Madrid	30.689	30.910	61.599	64	10	74
25	Cundinamarca	436	25436	Manta	2.213	2.180	4.393	0	0	0
25	Cundinamarca	438	25438	Medina	5.038	4.446	9.484	7	0	7
25	Cundinamarca	473	25473	Mosquera	31.242	32.342	63.584	25	1	26
25	Cundinamarca	483	25483	Nariño	1.066	976	2.042	0	0	0
25	Cundinamarca	486	25486	Nemocón	5.658	5.435	11.093	1	0	1

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
25	Cundinamarca	488	25488	Nilo	9.986	4.238	14.224	0	22	22
25	Cundinamarca	489	25489	Nimaima	2.877	2.609	5.486	168	2	170
25	Cundinamarca	491	25491	Nocaima	2.827	2.476	5.303	0	0	0
25	Cundinamarca	506	25506	Venecia	2.020	1.757	3.777	0	4	4
25	Cundinamarca	513	25513	Pacho	12.176	12.590	24.766	15	2	17
25	Cundinamarca	518	25518	Paime	2.802	2.479	5.281	0	6	6
25	Cundinamarca	524	25524	Pandi	2.863	2.487	5.350	0	0	0
25	Cundinamarca	530	25530	Paratebueno	3.846	3.410	7.256	9	4	13
25	Cundinamarca	535	25535	Pasca	5.707	5.169	10.876	0	0	0
25	Cundinamarca	572	25572	Puerto Salgar	7.763	7.474	15.237	8	1	9
25	Cundinamarca	580	25580	Pulí	1.578	1.259	2.837	0	0	0
25	Cundinamarca	592	25592	Quebradanegra	2.481	2.050	4.531	1	1	2
25	Cundinamarca	594	25594	Quetame	3.395	3.038	6.433	1	0	1
25	Cundinamarca	596	25596	Quipile	4.297	3.593	7.890	0	6	6
25	Cundinamarca	599	25599	Apulo	3.961	3.669	7.630	3	1	4
25	Cundinamarca	612	25612	Ricaurte	4.091	3.899	7.990	0	1	1
25	Cundinamarca	645	25645	San Antonio del Tequendama	5.074	5.128	10.202	0	1	1
25	Cundinamarca	649	25649	San Bernardo	5.104	4.806	9.910	0	0	0
25	Cundinamarca	653	25653	San Cayetano	2.723	2.422	5.145	0	0	0
25	Cundinamarca	658	25658	San Francisco	4.126	4.061	8.187	2	1	3
25	Cundinamarca	662	25662	San Juan de Río Seco	4.916	4.546	9.462	3	0	3
25	Cundinamarca	718	25718	Sasaima	5.187	4.761	9.948	1	3	4
25	Cundinamarca	736	25736	Sesquilé	4.856	4.835	9.691	1	59	60
25	Cundinamarca	740	25740	Sibaté	15.452	15.714	31.166	12	2	14
25	Cundinamarca	743	25743	Silvania	10.629	10.243	20.872	5	4	9
25	Cundinamarca	745	25745	Simijaca	5.194	5.448	10.642	1	1	2
25	Cundinamarca	754	25754	Soacha	194.170	204.125	398.295	680	51	731
25	Cundinamarca	758	25758	Sopó	10.397	10.617	21.014	56	3	59
25	Cundinamarca	769	25769	Subachoque	6.633	6.339	12.972	1	6	7
25	Cundinamarca	772	25772	Suesca	6.883	7.102	13.985	2	1	3
25	Cundinamarca	777	25777	Supatá	2.478	2.286	4.764	0	0	0
25	Cundinamarca	779	25779	Susa	4.959	4.829	9.788	0	1	1
25	Cundinamarca	781	25781	Sutatausa	2.498	2.155	4.653	53	34	87
25	Cundinamarca	785	25785	Tabio	10.351	10.363	20.714	9	7	16
25	Cundinamarca	793	25793	Tausa	4.057	3.518	7.575	1	2	3
25	Cundinamarca	797	25797	Tena	3.881	3.588	7.469	0	10	10
25	Cundinamarca	799	25799	Tenjo	8.225	8.382	16.607	5	6	11
25	Cundinamarca	805	25805	Tibacuy	2.435	2.263	4.698	0	1	1
25	Cundinamarca	807	25807	Tibirita	1.446	1.442	2.888	0	0	0
25	Cundinamarca	815	25815	Tocaima	8.082	8.067	16.149	1	2	3
25	Cundinamarca	817	25817	Tocancipá	11.947	12.034	23.981	5	6	11
25	Cundinamarca	823	25823	Topaipi	2.498	2.101	4.599	1	0	1

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
25	Cundinamarca	839	25839	Ubalá	6.222	5.303	11.525	0	8	8
25	Cundinamarca	841	25841	Ubaque	3.512	3.180	6.692	0	1	1
25	Cundinamarca	843	25843	Villa de San Diego de Ubate	15.915	16.866	32.781	48	196	244
25	Cundinamarca	845	25845	Une	4.194	3.662	7.856	0	0	0
25	Cundinamarca	851	25851	Útica	2.179	2.030	4.209	0	0	0
25	Cundinamarca	862	25862	Vergara	3.834	3.505	7.339	1	0	1
25	Cundinamarca	867	25867	Viani	2.059	1.933	3.992	1	1	2
25	Cundinamarca	871	25871	Villagómez	1.095	1.009	2.104	0	0	0
25	Cundinamarca	873	25873	Villapinzón	8.242	7.975	16.217	0	0	0
25	Cundinamarca	875	25875	Villeta	11.980	11.756	23.736	5	0	5
25	Cundinamarca	878	25878	Viotá	6.714	6.359	13.073	6	20	26
25	Cundinamarca	885	25885	Yacopí	8.294	7.546	15.840	5	2	7
25	Cundinamarca	898	25898	Zipacón	2.542	2.374	4.916	2	2	4
25	Cundinamarca	899	25899	Zipaquirá	48.626	51.412	100.038	602	7	609
27	Chocó	001	27001	Quibdó	50.521	58.600	109.121	365	835	1.200
27	Chocó	006	27006	Acandí	4.595	4.496	9.091	3	126	129
27	Chocó	025	27025	Alto Baudó	14.511	13.991	28.502	714	8.416	9.130
27	Chocó	050	27050	Atrato	2.652	2.643	5.295	0	12	12
27	Chocó	073	27073	Bagadó	4.082	4.092	8.174	15	2.809	2.824
27	Chocó	075	27075	Bahía Solano	4.445	4.340	8.785	92	643	735
27	Chocó	077	27077	Bajo Baudó	8.259	7.660	15.919	16	4.753	4.769
27	Chocó	086	27086	Belén de Bajirá	6.952	6.316	13.268	48	80	128
27	Chocó	099	27099	Bojaya	4.530	4.266	8.796	94	3.049	3.143
27	Chocó	135	27135	El Cantón del San Pablo	2.244	2.169	4.413	0	70	70
27	Chocó	150	27150	Carmen del Darien	2.188	2.003	4.191	8	680	688
27	Chocó	160	27160	Cértegui	3.390	3.407	6.797	4	195	199
27	Chocó	205	27205	Condoto	6.022	6.382	12.404	21	9	30
27	Chocó	245	27245	El Carmen de Atrato	3.428	3.648	7.076	14	1.168	1.182
27	Chocó	250	27250	El Litoral del San Juan	3.686	3.490	7.176	3	3.848	3.851
27	Chocó	361	27361	Istmina	11.183	12.176	23.359	82	907	989
27	Chocó	372	27372	Juradó	1.497	1.295	2.792	29	975	1.004
27	Chocó	413	27413	Lloró	4.152	3.920	8.072	12	1.967	1.979
27	Chocó	425	27425	Medio Atrato	4.618	4.438	9.056	0	403	403
27	Chocó	430	27430	Medio Baudó	4.874	4.484	9.358	0	1.519	1.519
27	Chocó	450	27450	Medio San Juan	5.126	5.121	10.247	2	628	630
27	Chocó	491	27491	Nóvita	3.007	2.701	5.708	0	217	217
27	Chocó	495	27495	Nuquí	3.206	3.089	6.295	7	1.232	1.239
27	Chocó	580	27580	Río Iro	3.069	2.775	5.844	5	448	453
27	Chocó	600	27600	Río Quito	3.106	2.963	6.069	94	465	559
27	Chocó	615	27615	Riosucio	7.064	6.767	13.831	21	1.716	1.737
27	Chocó	660	27660	San José del Palmar	2.101	1.897	3.998	2	121	123
27	Chocó	745	27745	Sipí	1.536	1.312	2.848	0	131	131

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
27	Chocó	787	27787	Tadó	7.723	8.239	15.962	11	1.547	1.558
27	Chocó	800	27800	Unguía	5.462	4.984	10.446	13	558	571
27	Chocó	810	27810	Unión Panamericana	2.767	2.816	5.583	4	8	12
41	Huila	001	41001	Neiva	150.374	164.958	315.332	582	273	855
41	Huila	006	41006	Acevedo	14.073	12.524	26.597	127	50	177
41	Huila	013	41013	Agrado	4.287	4.172	8.459	5	12	17
41	Huila	016	41016	Aipe	10.047	9.881	19.928	9	2	11
41	Huila	020	41020	Algeciras	11.755	11.299	23.054	3	2	5
41	Huila	026	41026	Altamira	1.792	1.817	3.609	1	2	3
41	Huila	078	41078	Baraya	2.128	2.226	4.354	1	0	1
41	Huila	132	41132	Campoalegre	16.024	16.077	32.101	12	19	31
41	Huila	206	41206	Colombia	4.772	3.876	8.648	0	0	0
41	Huila	244	41244	Elías	1.740	1.602	3.342	2	0	2
41	Huila	298	41298	Garzón	36.415	33.729	70.144	9	31	40
41	Huila	306	41306	Gigante	14.263	13.911	28.174	8	822	830
41	Huila	319	41319	Guadalupe	8.380	7.687	16.067	0	5	5
41	Huila	349	41349	Hobo	3.362	3.159	6.521	1	1	2
41	Huila	357	41357	Iquira	5.175	4.772	9.947	12	1.613	1.625
41	Huila	359	41359	Isnos	12.292	11.464	23.756	23	407	430
41	Huila	378	41378	La Argentina	6.008	5.666	11.674	10	639	649
41	Huila	396	41396	La Plata	26.329	25.455	51.784	224	1.960	2.184
41	Huila	483	41483	Nátaga	3.013	2.794	5.807	11	358	369
41	Huila	503	41503	Oporapa	5.297	4.842	10.139	8	8	16
41	Huila	518	41518	Paicol	2.683	2.503	5.186	2	39	41
41	Huila	524	41524	Palermo	13.966	13.316	27.282	0	5	5
41	Huila	530	41530	Palestina	5.443	4.825	10.268	127	495	622
41	Huila	548	41548	Pital	6.636	6.175	12.811	3	37	40
41	Huila	551	41551	Pitalito	50.942	51.995	102.937	162	669	831
41	Huila	615	41615	Rivera	8.415	8.239	16.654	0	39	39
41	Huila	660	41660	Saladoblanco	5.281	4.981	10.262	3	11	14
41	Huila	668	41668	San Agustín	15.150	14.549	29.699	112	413	525
41	Huila	676	41676	Santa María	5.439	4.752	10.191	171	346	517
41	Huila	770	41770	Suaza	7.660	6.957	14.617	2	13	15
41	Huila	791	41791	Tarqui	8.242	7.679	15.921	0	2	2
41	Huila	797	41797	Tesalia	4.509	4.336	8.845	1	79	80
41	Huila	799	41799	Tello	7.046	6.401	13.447	0	18	18
41	Huila	801	41801	Teruel	4.289	3.909	8.198	3	13	16
41	Huila	807	41807	Timaná	10.201	9.586	19.787	45	102	147
41	Huila	872	41872	Villavieja	3.803	3.511	7.314	13	157	170
41	Huila	885	41885	Yaguará	3.969	3.886	7.855	0	0	0
44	La Guajira	001	44001	Riohacha	82.651	86.660	169.311	10.153	22.029	32.182
44	La Guajira	035	44035	Albania	9.743	9.052	18.795	239	4.764	5.003
44	La Guajira	078	44078	Barrancas	11.138	11.069	22.207	657	3.980	4.637

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
44	La Guajira	090	44090	Dibulla	10.938	10.160	21.098	29	4.413	4.442
44	La Guajira	098	44098	Distracción	4.239	3.831	8.070	131	1.186	1.317
44	La Guajira	110	44110	El Molino	3.122	2.815	5.937	42	4	46
44	La Guajira	279	44279	Fonseca	10.921	11.299	22.220	541	77	618
44	La Guajira	378	44378	Hatonuevo	5.040	4.757	9.797	510	526	1.036
44	La Guajira	420	44420	La Jagua del Pilar	1.148	1.048	2.196	2	0	2
44	La Guajira	430	44430	Maicao	50.674	52.450	103.124	5.386	35.340	40.726
44	La Guajira	560	44560	Manaure	51.103	52.475	103.578	9.269	69.035	78.304
44	La Guajira	650	44650	San Juan del Cesar	12.679	12.908	25.587	832	2.581	3.413
44	La Guajira	847	44847	Uribia	57.387	59.287	116.674	3.130	103.238	106.368
44	La Guajira	855	44855	Urumita	4.342	4.203	8.545	15	10	25
44	La Guajira	874	44874	Villanueva	9.299	9.505	18.804	124	11	135
47	Magdalena	001	47001	Santa Marta	199.761	214.626	414.387	1.590	2.465	4.055
47	Magdalena	030	47030	Algarrobo	6.102	5.454	11.556	1	2	3
47	Magdalena	053	47053	Aracataca	17.752	17.177	34.929	60	1.245	1.305
47	Magdalena	058	47058	Ariguani	15.875	14.693	30.568	3	1	4
47	Magdalena	161	47161	Cerro San Antonio	4.202	3.856	8.058	3	0	3
47	Magdalena	170	47170	Chibolo	8.615	7.403	16.018	0	1	1
47	Magdalena	189	47189	Ciénaga	49.983	50.925	100.908	60	641	701
47	Magdalena	205	47205	Concordia	5.298	4.624	9.922	2	1	3
47	Magdalena	245	47245	El Banco	27.250	26.294	53.544	26	13	39
47	Magdalena	258	47258	El Piñon	8.860	7.824	16.684	3	0	3
47	Magdalena	268	47268	El Retén	9.745	8.672	18.417	16	12	28
47	Magdalena	288	47288	Fundación	27.581	28.526	56.107	69	1.738	1.807
47	Magdalena	318	47318	Guamal	13.208	11.850	25.058	8	3	11
47	Magdalena	460	47460	Nueva Granada	8.580	7.426	16.006	0	1	1
47	Magdalena	541	47541	Pedraza	4.143	3.722	7.865	0	1	1
47	Magdalena	545	47545	Pijiño del Carmen	7.447	6.403	13.850	5	3	8
47	Magdalena	551	47551	Pivijay	20.018	18.289	38.307	2	5	7
47	Magdalena	555	47555	Plato	25.305	23.593	48.898	35	7	42
47	Magdalena	570	47570	Puebloviejo	12.850	12.015	24.865	1	3	4
47	Magdalena	605	47605	Remolino	4.158	3.682	7.840	0	5	5
47	Magdalena	660	47660	Sabanas de San Angel	6.359	5.066	11.425	2	907	909
47	Magdalena	675	47675	Salamina	4.252	3.987	8.239	1	0	1
47	Magdalena	692	47692	San Sebastián de Buenavista	8.871	8.053	16.924	0	0	0
47	Magdalena	703	47703	San Zenón	4.554	4.195	8.749	2	4	6
47	Magdalena	707	47707	Santa Ana	12.051	10.789	22.840	3	12	15
47	Magdalena	720	47720	Santa Bárbara de Pinto	5.797	5.122	10.919	1	1	2
47	Magdalena	745	47745	Sitionuevo	14.359	12.418	26.777	0	5	5
47	Magdalena	798	47798	Tenerife	6.677	5.614	12.291	0	5	5
47	Magdalena	960	47960	Zapayán	4.622	3.842	8.464	1	0	1
47	Magdalena	980	47980	Zona Bananera	29.364	27.040	56.404	2	68	70

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
50	Meta	001	50001	Villavicencio	187.323	196.808	384.131	1.388	91	1.479
50	Meta	006	50006	Acacías	28.055	26.698	54.753	35	9	44
50	Meta	110	50110	Barranca de Upía	1.694	1.538	3.232	1	19	20
50	Meta	124	50124	Cabuyaro	2.071	1.589	3.660	11	33	44
50	Meta	150	50150	Castilla la Nueva	3.797	3.461	7.258	1	1	2
50	Meta	223	50223	Cubarral	2.665	2.509	5.174	0	9	9
50	Meta	226	50226	Cumaral	8.342	8.292	16.634	5	18	23
50	Meta	245	50245	El Calvario	1.204	1.052	2.256	0	0	0
50	Meta	251	50251	El Castillo	3.030	2.541	5.571	0	7	7
50	Meta	270	50270	El Dorado	1.686	1.482	3.168	0	1	1
50	Meta	287	50287	Fuente de Oro	5.879	5.283	11.162	5	10	15
50	Meta	313	50313	Granada	26.572	24.265	50.837	150	40	190
50	Meta	318	50318	Guamal	4.445	4.488	8.933	10	1	11
50	Meta	325	50325	Mapiripán	477	389	866	0	7	7
50	Meta	330	50330	Mesetas	2.366	2.311	4.677	82	140	222
50	Meta	350	50350	La Macarena	2.253	2.060	4.313	1	2	3
50	Meta	370	50370	Uribe	4.376	3.804	8.180	27	116	143
50	Meta	400	50400	Lejanías	4.804	4.287	9.091	9	31	40
50	Meta	450	50450	Puerto Concordia	4.340	4.111	8.451	118	146	264
50	Meta	568	50568	Puerto Gaitán	8.240	7.235	15.475	309	4.608	4.917
50	Meta	573	50573	Puerto López	14.873	14.049	28.922	11	803	814
50	Meta	577	50577	Puerto Lleras	5.808	4.774	10.582	11	1	12
50	Meta	590	50590	Puerto Rico	3.896	3.309	7.205	15	18	33
50	Meta	606	50606	Restrepo	5.039	5.073	10.112	28	3	31
50	Meta	680	50680	San Carlos de Guaroa	3.757	3.152	6.909	0	6	6
50	Meta	683	50683	San Juan de Arama	3.445	3.083	6.528	3	9	12
50	Meta	686	50686	San Juanito	971	908	1.879	0	1	1
50	Meta	689	50689	San Martín	10.690	10.821	21.511	12	5	17
50	Meta	711	50711	Vistahermosa	6.493	5.809	12.302	2	29	31
52	Nariño	001	52001	Pasto	181.434	202.412	383.846	1.376	1.495	2.871
52	Nariño	019	52019	Albán	9.987	9.380	19.367	3	1	4
52	Nariño	022	52022	Aldana	3.270	3.510	6.780	1.303	3.345	4.648
52	Nariño	036	52036	Ancuyá	4.247	4.057	8.304	0	6	6
52	Nariño	051	52051	Arboleda	3.837	3.605	7.442	0	4	4
52	Nariño	079	52079	Barbacoas	15.268	14.988	30.256	76	4.392	4.468
52	Nariño	083	52083	Belén	2.237	2.269	4.506	0	0	0
52	Nariño	110	52110	Buesaco	10.523	10.496	21.019	0	14	14
52	Nariño	203	52203	Colón	5.044	4.691	9.735	0	0	0
52	Nariño	207	52207	Consaca	5.062	5.147	10.209	0	1	1
52	Nariño	210	52210	Contadero	3.330	3.309	6.639	137	2.266	2.403
52	Nariño	215	52215	Córdoba	6.558	6.905	13.463	1.966	11.037	13.003
52	Nariño	224	52224	Cuaspu	3.987	4.121	8.108	1.537	5.531	7.068
52	Nariño	227	52227	Cumbal	11.146	11.272	22.418	744	18.945	19.689

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
52	Nariño	233	52233	Cumbitara	3.142	3.000	6.142	0	11	11
52	Nariño	240	52240	Chachagüí	6.048	5.862	11.910	10	4	14
52	Nariño	250	52250	El Charco	13.193	12.970	26.163	20	607	627
52	Nariño	254	52254	El Peñol	3.468	3.215	6.683	0	2	2
52	Nariño	256	52256	El Rosario	5.953	5.251	11.204	0	1	1
52	Nariño	258	52258	El Tablón de Gómez	7.106	6.784	13.890	4	2.337	2.341
52	Nariño	260	52260	El Tambo	6.896	6.903	13.799	2	1	3
52	Nariño	287	52287	Funes	3.474	3.213	6.687	214	718	932
52	Nariño	317	52317	Guachucal	8.173	8.454	16.627	950	10.259	11.209
52	Nariño	320	52320	Guaitarilla	6.416	6.348	12.764	106	381	487
52	Nariño	323	52323	Gualmatán	2.681	2.975	5.656	1	9	10
52	Nariño	352	52352	Iles	3.940	3.927	7.867	298	797	1.095
52	Nariño	354	52354	Imués	3.706	3.681	7.387	56	974	1.030
52	Nariño	356	52356	Ipiales	53.057	56.808	109.865	4.124	24.960	29.084
52	Nariño	378	52378	La Cruz	9.428	9.114	18.542	1	9	10
52	Nariño	381	52381	La Florida	5.551	5.600	11.151	0	7	7
52	Nariño	385	52385	La Llanada	1.918	1.776	3.694	6	0	6
52	Nariño	390	52390	La Tola	4.524	4.047	8.571	10	41	51
52	Nariño	399	52399	La Unión	13.623	13.412	27.035	19	4	23
52	Nariño	405	52405	Leiva	6.174	5.651	11.825	9	3	12
52	Nariño	411	52411	Linares	5.908	5.638	11.546	1	0	1
52	Nariño	418	52418	Los Andes	7.540	7.330	14.870	5	116	121
52	Nariño	427	52427	Magüi	7.246	6.585	13.831	19	6	25
52	Nariño	435	52435	Mallama	4.210	4.107	8.317	1.301	5.855	7.156
52	Nariño	473	52473	Mosquera	6.042	5.831	11.873	1	0	1
52	Nariño	480	52480	Nariño	2.056	2.154	4.210	0	0	0
52	Nariño	490	52490	Olaya Herrera	14.215	13.010	27.225	1	897	898
52	Nariño	506	52506	Ospina	4.212	4.021	8.233	0	74	74
52	Nariño	520	52520	Francisco Pizarro	6.002	5.181	11.183	34	6	40
52	Nariño	540	52540	Policarpa	5.090	4.708	9.798	1	27	28
52	Nariño	560	52560	Potosí	6.535	6.505	13.040	235	1.775	2.010
52	Nariño	565	52565	Providencia	5.777	5.949	11.726	0	2	2
52	Nariño	573	52573	Puerres	4.271	4.579	8.850	0	23	23
52	Nariño	585	52585	Pupiales	8.991	9.424	18.415	285	544	829
52	Nariño	612	52612	Ricaurte	7.558	7.111	14.669	324	10.187	10.511
52	Nariño	621	52621	Roberto Payán	8.912	8.374	17.286	4	581	585
52	Nariño	678	52678	Samaniego	25.142	24.850	49.992	77	10	87
52	Nariño	683	52683	Sandoná	12.979	12.155	25.134	3	3	6
52	Nariño	685	52685	San Bernardo	7.533	6.954	14.487	0	0	0
52	Nariño	687	52687	San Lorenzo	9.551	8.879	18.430	0	2	2
52	Nariño	693	52693	San Pablo	7.360	7.572	14.932	6	15	21
52	Nariño	694	52694	San Pedro de Cartago	3.643	3.404	7.047	1	0	1
52	Nariño	696	52696	Santa Bárbara	4.501	4.114	8.615	2	151	153

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dpto. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
52	Nariño	699	52699	Santacruz	8.456	8.413	16.869	1.864	8.123	9.987
52	Nariño	720	52720	Sapuyes	3.618	3.751	7.369	214	988	1.202
52	Nariño	786	52786	Taminango	8.806	8.548	17.354	1	6	7
52	Nariño	788	52788	Tangua	5.363	5.309	10.672	12	19	31
52	Nariño	835	52835	San Andres de Tumaco	80.823	80.667	161.490	306	6.980	7.286
52	Nariño	838	52838	Túquerres	20.260	20.945	41.205	2.740	9.814	12.554
52	Nariño	885	52885	Yacuanquer	4.932	5.080	10.012	0	1	1
54	Norte de Santander	001	54001	Cúcuta	282.918	302.625	585.543	5.004	2	5.006
54	Norte de Santander	003	54003	Abrego	16.239	15.903	32.142	0	0	0
54	Norte de Santander	051	54051	Arboledas	4.568	4.021	8.589	0	0	0
54	Norte de Santander	099	54099	Bochalema	3.391	3.167	6.558	0	0	0
54	Norte de Santander	109	54109	Bucarasica	2.394	2.113	4.507	0	0	0
54	Norte de Santander	125	54125	Cácota	1.373	1.140	2.513	0	0	0
54	Norte de Santander	128	54128	Cachirá	5.491	5.066	10.557	0	0	0
54	Norte de Santander	172	54172	Chinácota	7.282	7.454	14.736	0	0	0
54	Norte de Santander	174	54174	Chitagá	4.912	4.706	9.618	1	337	338
54	Norte de Santander	206	54206	Convención	7.206	6.812	14.018	0	266	266
54	Norte de Santander	223	54223	Cucutilla	4.363	3.955	8.318	0	0	0
54	Norte de Santander	239	54239	Durania	2.266	1.915	4.181	3	0	3
54	Norte de Santander	245	54245	El Carmen	6.168	5.582	11.750	0	106	106
54	Norte de Santander	250	54250	El Tarra	5.288	4.637	9.925	0	18	18
54	Norte de Santander	261	54261	El Zulia	10.536	9.711	20.247	9	1	10
54	Norte de Santander	313	54313	Gramalote	3.105	3.128	6.233	1	0	1
54	Norte de Santander	344	54344	Hacarí	4.354	3.762	8.116	0	8	8
54	Norte de Santander	347	54347	Herrán	2.341	2.105	4.446	0	0	0
54	Norte de Santander	377	54377	Labateca	3.079	2.697	5.776	0	0	0
54	Norte de Santander	385	54385	La Esperanza	5.864	5.025	10.889	1	0	1
54	Norte de Santander	398	54398	La Playa	3.043	2.763	5.806	0	0	0
54	Norte de Santander	405	54405	Los Patios	32.453	34.988	67.441	6	0	6
54	Norte de Santander	418	54418	Lourdes	1.834	1.573	3.407	0	0	0
54	Norte de Santander	480	54480	Mutiscua	2.025	1.822	3.847	0	6	6
54	Norte de Santander	498	54498	Ocaña	43.825	46.212	90.037	5	0	5
54	Norte de Santander	518	54518	Pamplona	25.495	27.408	52.903	37	0	37
54	Norte de Santander	520	54520	Pamplonita	2.473	2.294	4.767	0	0	0
54	Norte de Santander	553	54553	Puerto Santander	4.118	3.994	8.112	2	0	2
54	Norte de Santander	599	54599	Ragonvalia	3.454	3.303	6.757	0	0	0
54	Norte de Santander	660	54660	Salazar	4.886	4.386	9.272	0	0	0
54	Norte de Santander	670	54670	San Calixto	5.331	4.506	9.837	5	2	7
54	Norte de Santander	673	54673	San Cayetano	2.284	2.207	4.491	0	0	0
54	Norte de Santander	680	54680	Santiago	1.444	1.218	2.662	0	0	0
54	Norte de Santander	720	54720	Sardinata	10.332	9.093	19.425	0	0	0
54	Norte de Santander	743	54743	Silos	2.842	2.525	5.367	0	0	0
54	Norte de Santander	800	54800	Teorama	8.080	7.212	15.292	5	326	331

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dpto. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
54	Norte de Santander	810	54810	Tibú	15.776	14.283	30.059	211	265	476
54	Norte de Santander	820	54820	Toledo	7.930	7.448	15.378	0	468	468
54	Norte de Santander	871	54871	Villa Caro	2.557	2.450	5.007	0	2	2
54	Norte de Santander	874	54874	Villa del Rosario	34.650	35.341	69.991	92	0	92
63	Quindío	001	63001	Armenia	129.796	142.778	272.574	1.370	194	1.564
63	Quindío	111	63111	Buenavista	1.609	1.345	2.954	0	7	7
63	Quindío	130	63130	Calarca	35.237	36.368	71.605	57	62	119
63	Quindío	190	63190	Circasia	13.047	13.658	26.705	11	49	60
63	Quindío	212	63212	Córdoba	2.733	2.505	5.238	0	28	28
63	Quindío	272	63272	Filandia	6.268	6.242	12.510	1	0	1
63	Quindío	302	63302	Génova	4.917	4.376	9.293	1	8	9
63	Quindío	401	63401	La Tebaida	16.147	16.601	32.748	17	82	99
63	Quindío	470	63470	Montenegro	19.812	18.902	38.714	74	82	156
63	Quindío	548	63548	Pijao	3.388	3.033	6.421	5	1	6
63	Quindío	594	63594	Quimbaya	16.555	16.373	32.928	41	39	80
63	Quindío	690	63690	Salento	3.523	3.478	7.001	4	12	16
66	Risaralda	001	66001	Pereira	204.977	223.420	428.397	2.378	737	3.115
66	Risaralda	045	66045	Apía	6.720	6.169	12.889	1	72	73
66	Risaralda	075	66075	Balboa	3.316	2.765	6.081	2	28	30
66	Risaralda	088	66088	Belén de Umbría	13.763	12.840	26.603	131	264	395
66	Risaralda	170	66170	Dosquebradas	82.336	91.116	173.452	297	40	337
66	Risaralda	318	66318	Guática	7.744	7.358	15.102	179	1.840	2.019
66	Risaralda	383	66383	La Celia	4.518	3.830	8.348	2	27	29
66	Risaralda	400	66400	La Virginia	14.387	15.708	30.095	59	2	61
66	Risaralda	440	66440	Marsella	10.545	10.138	20.683	31	744	775
66	Risaralda	456	66456	Mistrató	6.413	6.025	12.438	30	3.202	3.232
66	Risaralda	572	66572	Pueblo Rico	5.886	5.550	11.436	143	3.718	3.861
66	Risaralda	594	66594	Quinchía	16.533	15.463	31.996	1.472	9.072	10.544
66	Risaralda	682	66682	Santa Rosa de Cabal	33.204	34.206	67.410	63	46	109
66	Risaralda	687	66687	Santuario	7.894	6.842	14.736	3	84	87
68	Santander	001	68001	Bucaramanga	241.828	268.090	509.918	1.085	6	1.091
68	Santander	013	68013	Aguada	766	728	1.494	0	1	1
68	Santander	020	68020	Albania	2.245	2.055	4.300	0	0	0
68	Santander	051	68051	Aratoca	4.340	3.945	8.285	0	0	0
68	Santander	077	68077	Barbosa	12.463	13.305	25.768	0	1	1
68	Santander	079	68079	Barichara	3.466	3.597	7.063	2	87	89
68	Santander	081	68081	Barrancabermeja	91.458	95.853	187.311	307	23	330
68	Santander	092	68092	Betulia	2.786	2.458	5.244	0	9	9
68	Santander	101	68101	Bolívar	7.050	6.231	13.281	0	12	12
68	Santander	121	68121	Cabrera	967	907	1.874	0	0	0
68	Santander	132	68132	California	914	869	1.783	0	0	0
68	Santander	147	68147	Capitanejo	3.003	2.985	5.988	1	0	1
68	Santander	152	68152	Carcasí	2.703	2.370	5.073	0	0	0

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
68	Santander	160	68160	Cepitá	1.047	937	1.984	0	0	0
68	Santander	162	68162	Cerrito	3.215	2.972	6.187	2	127	129
68	Santander	167	68167	Charalá	5.576	5.543	11.119	6	9	15
68	Santander	169	68169	Charta	1.587	1.482	3.069	1	33	34
68	Santander	176	68176	Chima	1.739	1.534	3.273	0	1	1
68	Santander	179	68179	Chipatá	2.630	2.342	4.972	0	0	0
68	Santander	190	68190	Cimitarra	15.972	14.871	30.843	3	10	13
68	Santander	207	68207	Concepción	2.842	2.896	5.738	0	355	355
68	Santander	209	68209	Confines	1.510	1.195	2.705	0	0	0
68	Santander	211	68211	Contratación	1.935	1.969	3.904	0	0	0
68	Santander	217	68217	Coromoro	3.265	2.845	6.110	0	0	0
68	Santander	229	68229	Curití	5.704	5.639	11.343	0	0	0
68	Santander	235	68235	El Carmen de Chucurí	9.530	8.573	18.103	0	0	0
68	Santander	245	68245	El Guacamayo	1.317	1.165	2.482	0	1	1
68	Santander	250	68250	El Peñón	2.494	2.266	4.760	4	0	4
68	Santander	255	68255	El Playón	6.755	6.125	12.880	0	0	0
68	Santander	264	68264	Encino	1.384	1.284	2.668	0	0	0
68	Santander	266	68266	Enciso	2.034	1.860	3.894	0	0	0
68	Santander	271	68271	Florián	3.329	2.913	6.242	0	0	0
68	Santander	276	68276	Floridablanca	118.161	134.311	252.472	59	1	60
68	Santander	296	68296	Galán	1.524	1.379	2.903	0	0	0
68	Santander	298	68298	Gambita	2.077	1.764	3.841	0	1	1
68	Santander	307	68307	Girón	66.614	68.917	135.531	34	11	45
68	Santander	318	68318	Guaca	3.539	3.222	6.761	0	0	0
68	Santander	320	68320	Guadalupe	2.833	2.582	5.415	0	0	0
68	Santander	322	68322	Guapotá	1.204	1.025	2.229	0	0	0
68	Santander	324	68324	Guavatá	2.146	2.003	4.149	0	0	0
68	Santander	327	68327	Güepsa	2.150	2.050	4.200	0	0	0
68	Santander	344	68344	Hato	1.239	1.119	2.358	1	0	1
68	Santander	368	68368	Jesús María	1.767	1.804	3.571	1	0	1
68	Santander	370	68370	Jordán	471	426	897	0	0	0
68	Santander	377	68377	La Belleza	3.440	3.249	6.689	2	0	2
68	Santander	385	68385	Landázuri	6.924	6.231	13.155	1	5	6
68	Santander	397	68397	La Paz	2.811	2.645	5.456	0	3	3
68	Santander	406	68406	Lebríja	16.190	14.794	30.984	9	1	10
68	Santander	418	68418	Los Santos	5.651	4.963	10.614	0	0	0
68	Santander	425	68425	Macaravita	1.381	1.259	2.640	0	0	0
68	Santander	432	68432	Málaga	8.588	9.746	18.334	13	0	13
68	Santander	444	68444	Matanza	3.017	2.672	5.689	0	0	0
68	Santander	464	68464	Mogotes	5.424	5.240	10.664	2	0	2
68	Santander	468	68468	Molagavita	2.762	2.541	5.303	0	0	0
68	Santander	498	68498	Ocamonte	2.603	2.274	4.877	0	0	0
68	Santander	500	68500	Oiba	5.517	5.298	10.815	1	0	1

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
68	Santander	502	68502	Onzaga	2.841	2.686	5.527	1	0	1
68	Santander	522	68522	Palmar	1.044	971	2.015	0	0	0
68	Santander	524	68524	Palmas del Socorro	1.291	1.100	2.391	1	1	2
68	Santander	533	68533	Páramo	1.909	1.734	3.643	4	1	5
68	Santander	547	68547	Piedecuesta	56.617	60.119	116.736	28	5	33
68	Santander	549	68549	Pinchote	1.881	1.859	3.740	0	0	0
68	Santander	572	68572	Puente Nacional	7.007	7.236	14.243	0	2	2
68	Santander	573	68573	Puerto Parra	3.459	3.003	6.462	0	1	1
68	Santander	575	68575	Puerto Wilches	16.121	14.937	31.058	1	8	9
68	Santander	615	68615	Rionegro	14.241	12.527	26.768	2	4	6
68	Santander	655	68655	Sabana de Torres	10.075	9.373	19.448	21	18	39
68	Santander	669	68669	San Andrés	4.861	4.619	9.480	0	0	0
68	Santander	673	68673	San Benito	2.074	1.770	3.844	0	0	0
68	Santander	679	68679	San Gil	20.375	22.613	42.988	6	1	7
68	Santander	682	68682	San Joaquín	1.479	1.383	2.862	0	0	0
68	Santander	684	68684	San José de Miranda	2.393	2.347	4.740	0	0	0
68	Santander	686	68686	San Miguel	1.375	1.217	2.592	0	0	0
68	Santander	689	68689	San Vicente de Chucurí	14.364	13.720	28.084	1	1	2
68	Santander	705	68705	Santa Bárbara	1.287	997	2.284	0	0	0
68	Santander	720	68720	Santa Helena del Opón	2.341	1.988	4.329	0	0	0
68	Santander	745	68745	Simacota	4.653	4.091	8.744	0	0	0
68	Santander	755	68755	Socorro	14.552	14.206	28.758	0	1	1
68	Santander	770	68770	Suaita	5.197	4.772	9.969	2	6	8
68	Santander	773	68773	Sucre	6.119	5.741	11.860	3	0	3
68	Santander	780	68780	Suratá	1.870	1.695	3.565	0	0	0
68	Santander	820	68820	Tona	3.550	3.101	6.651	0	16	16
68	Santander	855	68855	Valle de San José	2.614	2.468	5.082	3	7	10
68	Santander	861	68861	Vélez	9.318	8.859	18.177	0	4	4
68	Santander	867	68867	Vetas	908	801	1.709	0	0	0
68	Santander	872	68872	Villanueva	3.377	3.674	7.051	0	0	0
68	Santander	895	68895	Zapatoca	4.491	4.764	9.255	1	0	1
70	Sucre	001	70001	Sincelejo	114.645	122.135	236.780	22.283	11.971	34.254
70	Sucre	110	70110	Buenavista	4.524	4.374	8.898	1	0	1
70	Sucre	124	70124	Caimito	5.852	5.108	10.960	42	0	42
70	Sucre	204	70204	Coloso	3.207	2.806	6.013	33	161	194
70	Sucre	215	70215	Corozal	28.441	28.859	57.300	42	226	268
70	Sucre	221	70221	Coveñas	5.702	5.568	11.270	263	2.250	2.513
70	Sucre	230	70230	Chalán	2.073	1.797	3.870	6	1	7
70	Sucre	233	70233	El Roble	4.514	3.955	8.469	1	3	4
70	Sucre	235	70235	Galeras	8.859	8.392	17.251	4	3	7
70	Sucre	265	70265	Guaranda	8.065	7.015	15.080	0	0	0
70	Sucre	400	70400	La Unión	5.388	4.891	10.279	0	29	29
70	Sucre	418	70418	Los Palmitos	9.512	8.832	18.344	3	146	149

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
70	Sucre	429	70429	Majagual	16.646	14.567	31.213	0	17	17
70	Sucre	473	70473	Morroa	6.602	6.182	12.784	25	34	59
70	Sucre	508	70508	Ovejas	10.674	9.877	20.551	1	2	3
70	Sucre	523	70523	Palmito	5.933	5.499	11.432	2.689	6.888	9.577
70	Sucre	670	70670	Sampués	18.586	17.504	36.090	6.698	12.686	19.384
70	Sucre	678	70678	San Benito Abad	12.036	10.543	22.579	148	695	843
70	Sucre	702	70702	San Juan de Betulia	6.279	5.936	12.215	0	0	0
70	Sucre	708	70708	San Marcos	25.561	24.775	50.336	4.083	3.636	7.719
70	Sucre	713	70713	San Onofre	23.590	22.082	45.672	238	782	1.020
70	Sucre	717	70717	San Pedro	8.424	7.787	16.211	0	1	1
70	Sucre	742	70742	San Luis de Sincé	15.483	14.923	30.406	2	0	2
70	Sucre	771	70771	Sucre	11.759	9.957	21.716	0	0	0
70	Sucre	820	70820	Santiago de Tolú	14.029	13.928	27.957	384	966	1.350
70	Sucre	823	70823	Tolú Viejo	9.741	8.846	18.587	1.339	4.144	5.483
73	Tolima	001	73001	Ibagué	235.040	260.206	495.246	3.324	84	3.408
73	Tolima	024	73024	Alpujarra	2.669	2.429	5.098	9	15	24
73	Tolima	026	73026	Alvarado	4.698	4.175	8.873	0	2	2
73	Tolima	030	73030	Ambalema	3.845	3.718	7.563	11	0	11
73	Tolima	043	73043	Anzoátegui	4.480	3.891	8.371	2	2	4
73	Tolima	055	73055	Armero	6.557	6.295	12.852	0	3	3
73	Tolima	067	73067	Ataco	8.343	7.322	15.665	407	160	567
73	Tolima	124	73124	Cajamarca	10.234	9.267	19.501	2	9	11
73	Tolima	148	73148	Carmen de Apicalá	4.213	4.117	8.330	4	0	4
73	Tolima	152	73152	Casabianca	3.668	3.125	6.793	5	0	5
73	Tolima	168	73168	Chaparral	23.006	23.084	46.090	837	1.486	2.323
73	Tolima	200	73200	Coello	4.708	4.232	8.940	0	14	14
73	Tolima	217	73217	Coyaima	14.378	13.355	27.733	3.578	17.462	21.040
73	Tolima	226	73226	Cunday	4.409	4.036	8.445	2	4	6
73	Tolima	236	73236	Dolores	2.883	2.753	5.636	0	0	0
73	Tolima	268	73268	Espinal	37.431	37.944	75.375	89	12	101
73	Tolima	270	73270	Falan	4.320	3.603	7.923	6	2	8
73	Tolima	275	73275	Flandes	13.533	14.150	27.683	13	2	15
73	Tolima	283	73283	Fresno	15.959	14.791	30.750	7	12	19
73	Tolima	319	73319	Guamo	16.789	17.465	34.254	626	46	672
73	Tolima	347	73347	Herveo	4.679	4.222	8.901	0	0	0
73	Tolima	349	73349	Honda	13.442	13.431	26.873	34	0	34
73	Tolima	352	73352	Icononzo	5.231	4.899	10.130	0	1	1
73	Tolima	408	73408	Lérida	8.937	9.178	18.115	0	5	5
73	Tolima	411	73411	Libano	20.825	20.825	41.650	3	9	12
73	Tolima	443	73443	Mariquita	16.155	16.487	32.642	63	5	68
73	Tolima	449	73449	Melgar	16.377	16.259	32.636	44	6	50
73	Tolima	461	73461	Murillo	2.732	2.221	4.953	0	26	26
73	Tolima	483	73483	Natagaima	10.189	10.079	20.268	5.014	3.898	8.912

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dpto. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
73	Tolima	504	73504	Ortega	15.717	14.819	30.536	2.421	10.802	13.223
73	Tolima	520	73520	Palocabildo	5.022	4.411	9.433	1	1	2
73	Tolima	547	73547	Piedras	2.740	2.630	5.370	0	0	0
73	Tolima	555	73555	Planadas	13.398	12.044	25.442	78	1.402	1.480
73	Tolima	563	73563	Prado	4.486	4.119	8.605	13	1	14
73	Tolima	585	73585	Purificación	13.713	13.873	27.586	10	26	36
73	Tolima	616	73616	Rioblanco	13.369	11.624	24.993	19	668	687
73	Tolima	622	73622	Roncesvalles	3.306	2.784	6.090	1	0	1
73	Tolima	624	73624	Rovira	10.897	10.353	21.250	226	499	725
73	Tolima	671	73671	Saldaña	7.287	7.445	14.732	418	122	540
73	Tolima	675	73675	San Antonio	7.896	7.074	14.970	728	1.002	1.730
73	Tolima	678	73678	San Luis	6.980	6.467	13.447	4	27	31
73	Tolima	686	73686	Santa Isabel	3.444	3.009	6.453	1	22	23
73	Tolima	770	73770	Suárez	2.299	2.173	4.472	0	4	4
73	Tolima	854	73854	Valle de San Juan	3.256	2.875	6.131	20	0	20
73	Tolima	861	73861	Venadillo	9.322	9.254	18.576	0	0	0
73	Tolima	870	73870	Villahermosa	5.912	5.007	10.919	22	3	25
73	Tolima	873	73873	Villarrica	3.198	2.812	6.010	0	5	5
76	Valle del Cauca	001	76001	Cali	979.530	1.095.850	2.075.380	9.234	229	9.463
76	Valle del Cauca	020	76020	Alcalá	6.449	6.267	12.716	129	16	145
76	Valle del Cauca	036	76036	Andalucía	8.535	8.983	17.518	2	0	2
76	Valle del Cauca	041	76041	Ansermanuevo	10.186	9.650	19.836	23	271	294
76	Valle del Cauca	054	76054	Argelia	3.137	2.754	5.891	5	161	166
76	Valle del Cauca	100	76100	Bolívar	7.652	7.175	14.827	3	1.478	1.481
76	Valle del Cauca	109	76109	Buenaventura	156.236	167.971	324.207	809	1.520	2.329
76	Valle del Cauca	111	76111	Guadalajara de Buga	53.852	57.635	111.487	95	2	97
76	Valle del Cauca	113	76113	Bugalagrande	10.425	10.565	20.990	1	53	54
76	Valle del Cauca	122	76122	Caicedonia	15.212	14.760	29.972	27	4	31
76	Valle del Cauca	126	76126	Calima	7.947	7.768	15.715	41	156	197
76	Valle del Cauca	130	76130	Candelaria	33.953	34.867	68.820	8	93	101
76	Valle del Cauca	147	76147	Cartago	57.532	64.209	121.741	272	0	272
76	Valle del Cauca	233	76233	Dagua	17.642	16.668	34.310	22	732	754
76	Valle del Cauca	243	76243	El Águila	4.954	4.270	9.224	2	8	10
76	Valle del Cauca	246	76246	El Cairo	5.054	4.051	9.105	0	133	133
76	Valle del Cauca	248	76248	El Cerrito	26.363	26.881	53.244	59	43	102
76	Valle del Cauca	250	76250	El Dovio	4.573	4.565	9.138	10	97	107
76	Valle del Cauca	275	76275	Florida	26.862	27.764	54.626	353	2.217	2.570
76	Valle del Cauca	306	76306	Ginebra	9.441	9.367	18.808	32	121	153
76	Valle del Cauca	318	76318	Guacarí	15.278	15.777	31.055	54	0	54
76	Valle del Cauca	364	76364	Jamundí	45.258	48.298	93.556	124	623	747
76	Valle del Cauca	377	76377	La Cumbre	5.564	5.258	10.822	8	33	41
76	Valle del Cauca	400	76400	La Unión	15.039	16.036	31.075	3	2	5
76	Valle del Cauca	403	76403	La Victoria	6.672	7.050	13.722	1	48	49

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dpto. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
76	Valle del Cauca	497	76497	Obando	7.097	6.912	14.009	38	11	49
76	Valle del Cauca	520	76520	Palmira	133.776	144.582	278.358	388	166	554
76	Valle del Cauca	563	76563	Pradera	23.501	24.254	47.755	174	283	457
76	Valle del Cauca	606	76606	Restrepo	7.030	6.851	13.881	4	54	58
76	Valle del Cauca	616	76616	Riofrio	7.998	7.404	15.402	2	6	8
76	Valle del Cauca	622	76622	Roldanillo	16.295	17.402	33.697	22	7	29
76	Valle del Cauca	670	76670	San Pedro	7.789	7.639	15.428	0	0	0
76	Valle del Cauca	736	76736	Sevilla	20.673	20.986	41.659	15	111	126
76	Valle del Cauca	823	76823	Toro	7.761	7.634	15.395	2	22	24
76	Valle del Cauca	828	76828	Trujillo	9.333	8.809	18.142	4	208	212
76	Valle del Cauca	834	76834	Tuluá	87.314	95.922	183.236	231	214	445
76	Valle del Cauca	845	76845	Ulloa	2.654	2.512	5.166	3	3	6
76	Valle del Cauca	863	76863	Versalles	4.118	3.869	7.987	1	29	30
76	Valle del Cauca	869	76869	Vijes	4.910	4.696	9.606	3	117	120
76	Valle del Cauca	890	76890	Yotoco	7.320	7.217	14.537	51	45	96
76	Valle del Cauca	892	76892	Yumbo	44.878	45.764	90.642	156	39	195
76	Valle del Cauca	895	76895	Zarzal	19.202	20.648	39.850	48	31	79
81	Arauca	001	81001	Arauca	34.256	33.966	68.222	87	543	630
81	Arauca	065	81065	Arauquita	7.964	7.987	15.951	0	0	0
81	Arauca	220	81220	Cravo Norte	1.527	1.443	2.970	19	0	19
81	Arauca	300	81300	Fortul	2.218	2.175	4.393	1	663	664
81	Arauca	591	81591	Puerto Rondón	1.438	1.218	2.656	1	0	1
81	Arauca	736	81736	Saravena	18.191	17.088	35.279	53	808	861
81	Arauca	794	81794	Tame	12.556	11.001	23.557	23	1.052	1.075
85	Casanare	001	85001	Yopal	52.129	51.625	103.754	96	19	115
85	Casanare	010	85010	Aguazul	13.958	13.485	27.443	16	10	26
85	Casanare	015	85015	Chameza	945	752	1.697	0	0	0
85	Casanare	125	85125	Hato Corozal	5.142	4.476	9.618	17	1.154	1.171
85	Casanare	136	85136	La Salina	708	528	1.236	0	0	0
85	Casanare	139	85139	Maní	5.544	4.949	10.493	3	32	35
85	Casanare	162	85162	Monterrey	5.756	5.665	11.421	16	1	17
85	Casanare	225	85225	Nunchía	4.335	3.574	7.909	1	2	3
85	Casanare	230	85230	Orocué	3.808	3.516	7.324	236	1.198	1.434
85	Casanare	250	85250	Paz de Ariporo	12.879	12.445	25.324	280	645	925
85	Casanare	263	85263	Pore	3.911	3.579	7.490	3	0	3
85	Casanare	279	85279	Recetor	850	694	1.544	0	0	0
85	Casanare	300	85300	Sabanalarga	1.652	1.580	3.232	2	2	4
85	Casanare	315	85315	Sácama	883	755	1.638	6	180	186
85	Casanare	325	85325	San Luis de Palenque	3.819	3.163	6.982	16	3	19
85	Casanare	400	85400	Támara	3.404	3.076	6.480	0	53	53
85	Casanare	410	85410	Tauramena	8.583	7.313	15.896	5	4	9
85	Casanare	430	85430	Trinidad	5.661	5.422	11.083	2	5	7
85	Casanare	440	85440	Villanueva	10.424	10.306	20.730	35	18	53

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
86	Putumayo	001	86001	Mocoa	17.858	18.327	36.185	3.975	2.449	6.424
86	Putumayo	219	86219	Colón	2.055	2.143	4.198	633	690	1.323
86	Putumayo	320	86320	Orito	20.624	18.895	39.519	2.431	4.768	7.199
86	Putumayo	568	86568	Puerto Asís	23.175	22.570	45.745	1.959	3.091	5.050
86	Putumayo	569	86569	Puerto Caicedo	5.535	5.046	10.581	339	1.654	1.993
86	Putumayo	571	86571	Puerto Guzmán	2.517	2.597	5.114	215	589	804
86	Putumayo	573	86573	Leguízamo	4.971	4.967	9.938	1.005	1.057	2.062
86	Putumayo	749	86749	Sibundoy	5.575	5.954	11.529	1.435	2.017	3.452
86	Putumayo	755	86755	San Francisco	2.612	2.658	5.270	221	573	794
86	Putumayo	757	86757	San Miguel	7.971	7.274	15.245	68	1.247	1.315
86	Putumayo	760	86760	Santiago	2.873	2.957	5.830	317	2.367	2.684
86	Putumayo	865	86865	Valle del Guamuez	17.039	15.919	32.958	504	2.129	2.633
86	Putumayo	885	86885	Villagarzón	7.466	7.619	15.085	643	1.520	2.163
88	Archipiélago de San Andrés	001	88001	San Andrés	27.165	28.261	55.426	37	15	52
88	Archipiélago de San Andrés	564	88564	Providencia	2.077	2.070	4.147	3	7	10
91	Amazonas	001	91001	Leticia	16.566	15.884	32.450	1.334	6.492	7.826
91	Amazonas	263	91263	El Encanto	77	61	138	0	21	21
91	Amazonas	405	91405	La Chorrera	1.102	925	2.027	0	1.597	1.597
91	Amazonas	407	91407	La Pedrera	617	570	1.187	0	840	840
91	Amazonas	430	91430	La Victoria	0	0	0	0	0	0
91	Amazonas	460	91460	Mirití - Paraná	8	5	13	0	13	13
91	Amazonas	530	91530	Puerto Alegría	1	3	4	0	0	0
91	Amazonas	536	91536	Puerto Arica	696	647	1.343	0	1.007	1.007
91	Amazonas	540	91540	Puerto Nariño	3.658	3.158	6.816	772	4.201	4.973
91	Amazonas	669	91669	Puerto Santander	299	266	565	0	378	378
91	Amazonas	798	91798	Tarapacá	1.270	1.137	2.407	0	2.018	2.018
94	Guainía	001	94001	Inírida	8.025	7.651	15.676	4.780	4.366	9.146
94	Guainía	343	94343	Barranco Minas	685	577	1.262	0	702	702
94	Guainía	663	94663	Mapiripana	0	0	0	0	0	0
94	Guainía	883	94883	San Felipe	250	220	470	0	374	374
94	Guainía	884	94884	Puerto Colombia	554	489	1.043	0	1.006	1.006
94	Guainía	885	94885	La Guadalupe	123	103	226	0	217	217
94	Guainía	886	94886	Cacahual	67	53	120	0	114	114
94	Guainía	887	94887	Pana Pana	0	0	0	0	0	0
94	Guainía	888	94888	Morichal	0	0	0	0	0	0
95	Guaviare	001	95001	San José del Guaviare	19.902	19.937	39.839	174	460	634
95	Guaviare	015	95015	Calamar	3.155	2.939	6.094	146	1	147
95	Guaviare	025	95025	El Retorno	2.041	2.078	4.119	2	6	8
95	Guaviare	200	95200	Miraflores	4.039	2.667	6.706	299	902	1.201
97	Vaupés	001	97001	Mitú	8.526	8.454	16.980	5.892	3.417	9.309
97	Vaupés	161	97161	Caruru	335	306	641	378	0	378
97	Vaupés	511	97511	Pacoa	0	0	0	0	0	0

Depto.	Nombre Depto.	Mpio.	Dptoc. Mpio.	Nombre Mpio.	Población Total hombres	Población Total mujeres	Población Total Total	Indígena Cabecera	Indígena Resto	Indígena Total
97	Vaupés	666	97666	Taraira	563	452	1.015	23	697	720
97	Vaupés	777	97777	Papunaua	54	52	106	0	97	97
97	Vaupés	889	97889	Yavaraté	652	549	1.201	0	1.077	1.077
99	Vichada	001	99001	Puerto Carreño	6.769	6.128	12.897	1.360	1.376	2.736
99	Vichada	524	99524	La Primavera	2.309	2.208	4.517	50	467	517
99	Vichada	624	99624	Santa Rosalía	1.632	1.556	3.188	65	548	613
99	Vichada	773	99773	Cumaribo	12.597	11.393	23.990	729	13.046	13.775
Total nacional					20.336.117	21.132.267	41.468.384	297.485	1.081.399	1.378.884

INFORME
2007



Este informe, *Indígenas sin derechos*, es una aproximación a la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de Colombia, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales del año 2007. Desde una posición que entiende que los derechos humanos de los pueblos indígenas son derechos colectivos, se presenta

un análisis histórico-académico de las políticas públicas con especial énfasis en las políticas administrativas para pueblos indígenas. Así mismo, se presenta la situación de tres derechos fundamentales como son los derechos al territorio, a la salud y a la educación de los pueblos indígenas, que son ilustrados con tres casos documentados.

ISBN 978-958-95-1434-4



Con el auspicio de:



Con el apoyo de: