

La formulación de la política pública de protección de los pueblos indígenas en aislamiento
voluntario.

José Luis Amaya Melgarejo

Mónica Yuliet Gómez Silva

Universidad Externado de Colombia.

Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá D.C. septiembre de 2018

La formulación de la política pública de protección de los pueblos indígenas en aislamiento
voluntario

José Luis Amaya Melgarejo

Mónica Yuliet Gómez Silva

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas.

Directora:

Adriana Otálora-Buitrago

PhD Estudios Políticos

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá D.C. septiembre de 2018

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
ELEMENTOS METODOLÓGICOS:	9
<i>CAPITULO I Categorías Analíticas frente a la Política Pública de PIAV</i>	13
1.1 EL RECONOCIMIENTO DE UNA SOCIEDAD MINORITARIA AISLADA VOLUNTARIAMENTE DESDE LA PERSPECTIVA DEL MULTICULTURALISMO E INTERCULTURALISMO	13
1.2 LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL DESDE LA VISIÓN DE DOLMATOFF.....	21
1.3 ACCIONES AFIRMATIVAS UNA RUTA HACIA LA IGUALDAD	22
1.4 FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA ÉTNICA Y GOBERNANZA	24
<i>CAPITULO II La Necesidad de formular Políticas Públicas interculturales en el Caso Colombiano</i>	28
2.1. EL MULTICULTURALISMO DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTAS EN COLOMBIA Y AMÉRICA LATINA. 28	
2.2 RECONOCIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERCULTURALES EN COLOMBIA A TRAVÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.	30
2.3 AVANCES SOBRE LA MATERIA HACIA LA MULTICULTURALIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DEL CASO COLOMBIANO EN LOS ESPACIOS DE CONCERTACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERCULTURALES.....	31
<i>CAPITULO III Sobre PIAV y su Política Pública de Protección.</i>	36
3.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS PIAV	36
3.2 POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS NUKAK MAKU	38
CONSIDERACIONES DE ORDEN LEGAL	41
CONSIDERACIONES DE ORDEN CULTURAL	42
CONSIDERACIONES DE ORDEN SOCIAL Y CONTEXTUAL	42
3.3 ANTECEDENTES DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PIAV	43
3.4 PROCESO DE CONSULTA PREVIA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO.....	588
3.5 EL INGRESO DEL PROBLEMA EN LA AGENDA PÚBLICA.	59
3.6 DINÁMICA DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA PIAV.....	61
3.7 FACTORES QUE INCIDIERON EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS PIAV	69
3.8 ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA	711
<i>CAPITULO IV Categorías del marco teórico que analiza la formulación de la política pública para los PIAV</i>	73

4.1 LA CONSULTA SÍ COMO ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN EN LA POLÍTICA.	755
4.2 LA NO CONSULTA, EN EL MARCO DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS A LOS PIAV.	79
4.3 VACÍOS Y OBSTÁCULOS QUE SE PRESENTARON EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PIAV	811
4.4 RETOS PARA EL FUTURO.....	83
Conclusiones	87
Referencias	92
ANEXO 1.....	988
LÍNEA DE TIEMPO - FORMULACIÓN DEL DECRETO PARA LA PROTECCIÓN A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO DE COLOMBIA	
ANEXO 2.....	1000
ANÁLISIS DECRETO 1232 DE 2018 POLÍTICA PÚBLICA PROTECCIÓN PIAV	
ANEXO 3.....	1088
ANÁLISIS DE ACTORES QUE INCIDIERON EN EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS PIAV.	
ANEXO 4	110
ENTREVISTAS Y TEMAS ABORDADOS POLÍTICA PUBLICA PIAVS	
Tablas	
Tabla 1: Marco metodológico.....	11
Tabla 2: Indicios de Presencia de PIAV en Colombia.....	444
Tabla 3: Marco Normativo.....	52
Tabla 4: Formulación y consulta para la política pública y decreto para la protección a los pueblos en aislamiento voluntario en Colombia.....	62
Mapas.	
Mapa 1: Ruta a la Maloca de los Caraballos.....	46
Mapa 2: Indicios de PIAV en Colombia.....	48

Introducción

Según el Informe de “*Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco*”, (pág,50) se describe “aislamiento” como la situación de un pueblo indígena, o parte de él, que ocurre cuando éste no ha desarrollado relaciones sociales sostenidas con los demás miembros de la sociedad nacional, o que, habiéndolo hecho, ha optado por discontinuarlas; en ese sentido la situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y la adecuada protección de sus derechos, ha sido un tema de reciente investigación académica. Estudios como los de Aristizábal (2010) y Franco (2012), han planteado la discusión en cuanto a la conveniencia de establecer o no un contacto con los mismos, esto ha suscitado un debate tanto nacional como internacional en torno a las medidas de protección para estos pueblos.

Por la condición de éstos pueblos se dificulta la disponibilidad de información detallada, oportuna y clara sobre aspectos socio-culturales de su *modus vivendi*, por lo tanto hasta la fecha existen algunas pruebas de su existencia como informes¹ de diferentes sectores tanto del sector público como del privado que demuestran la necesidad oportuna de protección de los derechos fundamentales de estos pueblos indígenas.

A esto hay que sumarle la exigencia ante el Gobierno nacional por parte de Organizaciones Internacionales (OTCA) y fundaciones como *Amazon Conservation Team*, de generar programas y políticas públicas que propendan a la protección especial de derechos de los pueblos indígenas que se encuentran en aislamiento voluntario; sin embargo hasta la fecha no hay información precisa y certera sobre su ubicación en la región amazónica colombiana; no obstante, en la actualidad

¹ Informe *Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en las Américas: Recomendaciones para el Pleno respeto a sus derechos humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Fecha de publicación 30 diciembre 2013.

existen indicios e investigaciones antropológicas sobre dieciséis pueblos en condición de aislamiento voluntario².

A partir del año 2014, el Gobierno nacional de la República de Colombia inició la formulación de una política pública para la protección, permanencia de la cosmovisión cultural, y la pervivencia de los Pueblos Indígenas en estado de Aislamiento Voluntario (PIAV) de la Amazonía colombiana³. Sin embargo, por la naturaleza misma de aislamiento de los PIAV no es posible conocer de manera precisa las necesidades o aspiraciones propias de la cosmovisión de tales pueblos ni, por tanto, desarrollar procesos de consulta previa que avalen la implementación de una política pública culturalmente pertinente para cada comunidad.

En vista de tal situación, hasta la fecha el Gobierno nacional ha efectuado espacios de interlocución con los pueblos indígenas aledaños a los PIAV, para fijar reglas de juego y establecer una metodología que desarrolle un proceso de consulta previa libre e informada, asumiendo que estas comunidades cuentan con la capacidad de representar los intereses de los PIAV en la permanencia de su cosmovisión y la garantía de sus derechos ciudadanos.

El propósito de garantizar el derecho a la consulta previa e integrar, en consecuencia, la visión de los pueblos aledaños a los PIAV, en el proceso de formulación de la política, presenta una primera dificultad que radica en la imposibilidad de contactar a los directos beneficiarios, así como en el cuestionamiento que podría emerger frente a la legitimidad de los pueblos aledaños como representantes de los PIAV.

² Estos indicios fueron realizados por Roberto Franco, politólogo, historiador, antropólogo y ambientalista y estudioso de los pueblos indígenas Yuri del Amazonas, lamentablemente el 6 de septiembre de 2014 se encontraba llevando a cabo una investigación para *Amazon Conservation Team* cuando perdió su vida, así como toda la investigación que realizaba frente a los pueblos indígenas que se encuentran en aislamiento voluntario. Desde *Amazon Conservation Team*, Franco llamó la atención sobre la presencia de pueblos indígenas en algunos parques nacionales y resguardos indígenas de la Amazonía e impulsó, junto con Parques Nacionales, las comunidades indígenas y otras entidades, medidas de protección para blindar el territorio de los más aislados. Franco logró que en el Decreto Ley 4633 del 2011, de protección de víctimas, se incorporaran medidas de protección específicas para los pueblos aislados y también para avanzar en la formulación de una política integral de carácter especial indígena que desarrolle un protocolo de atención y protección de los derechos de estos pueblos. (Franco, 2012).

³ Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos Por un Nuevos País”

Adicionalmente, factores como la definición de tiempos entre las partes, los niveles de representatividad, cambios de administración de las instancias de representatividad, mecanismos de protocolo para la participación de los pueblos aledaños, y la ausencia de reglamentación para ejercer el proceso de consulta previa, han condicionado la posibilidad de llevar a cabo la implementación de dicha política y han contribuido, por demás, a entorpecer su proceso de formulación.

En efecto, la figura que utilizó el Gobierno nacional de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 “Todos por un Nuevo País” así como en el Decreto 4633 de 2011⁴ para formular la política pública en un principio, consistió en un proceso de participación de las organizaciones representantes de las comunidades indígenas aledañas teniendo en cuenta lo que establece el Convenio 169 de la OIT⁵.

En ese orden de ideas, en la presente investigación se pretende demostrar que los niveles de representatividad de cada gobierno indígena, los mecanismos de participación y concertación, la figura de la consulta previa como derecho fundamental de las comunidades indígenas dentro del proceso de formulación de la política, y la escasa información de la existencia de los PIAV, fueron los factores que ralentizaron el proceso de formulación de la política pública frente a una comunidad indígena que es sujeto de derechos y por tanto actúa como comunidad política.

Siguiendo los presupuestos de Anderson (1996) “una comunidad política es imaginada, inherentemente limitada y soberana; es imaginada porque aun los miembros de la nación más

⁴ En el año 2011 el Estado colombiano consultó con los pueblos indígenas el Decreto Ley 4633 de 2011 “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”. (...) **Artículo 17.** *Pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario. El Estado garantizará el derecho de los pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario a permanecer en dicha condición y a vivir libremente, de acuerdo a sus culturas en sus territorios ancestrales. Por tanto, como sujetos de especial protección, en ningún caso podrán ser intervenidos o despojados de sus territorios, ni serán objeto de políticas, programas o acciones, privadas o públicas, que promuevan el contacto o realicen intervenciones en sus territorios para cualquier fin. (...)*

⁵ El Convenio núm. 169 (C169) de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), (*Entrada en vigor en Colombia: el 05 septiembre 1991, a través de la Ley 21 de 1991*) es uno de los instrumentos normativos de la Organización que más atención ha recibido en los últimos 5 años o más en diferentes foros, paneles, crónicas de prensa y noticias, tanto a nivel local como internacional.

pequeña (...) no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos” (p. 147). Sin embargo, en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión. Asimismo, esta comunidad es limitada porque sus fronteras territoriales son finitas, son comunidades autónomas y soberanas en su autodeterminación y finalmente, en su seno convive un estrecho lazo de comunidad basado en el relacionamiento horizontal de sus miembros.

Tal aproximación resulta pertinente en el caso de los PIAV pues, aunque muchos de estos pueblos están segmentados y se les ha designado un nombre por parte de la autoridad pública, en el imaginario de estos pueblos existe la conciencia de que hacen parte de algo *mayor* que está en concordancia con su cosmovisión. Así pues, el territorio es definido ancestralmente a partir de sus prácticas y costumbres en el ejercicio de su soberanía y a través de la representación de sus autoridades.

Es el conocimiento mismo del territorio el que les ha posibilitado rehuir al contacto, en cuanto se ha experimentado la vulneración y amenaza que acarrea el mismo. Puede afirmarse así, que existen fuertes lazos de comunidad, vínculos y *koinonia*⁶ entre los miembros que componen una comunidad indígena.

En ese sentido, es pertinente resaltar que la defensa de la autonomía y los derechos colectivos indígenas ha generado poderosas transformaciones en el ejercicio de la política intra e interétnica y ha promovido también el desarrollo de organizaciones locales y regionales, con nuevos procedimientos y estrategias que han transformado la política indígena tradicional.

⁶ **Koinonía** es la transliteración de la palabra griega κοινονία, que significa comunión.

Elementos Metodológicos:

Emerge entonces la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo se desarrolló el proceso de formulación de la política pública para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario entre el Gobierno Nacional y las instancias representativas de las comunidades indígenas durante los años 2014 - 2018 y que factores incidieron en el desarrollo de su proceso formulación?

En tal sentido, el **objetivo general** consiste en analizar el desarrollo del proceso de formulación de la política pública para la protección a los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario, durante los años 2014-2018, así como los factores que incidieron en el proceso de su formulación, labor que se emprende teniendo como fundamento los desarrollos teóricos de Kymlicka (1996), Beuchot (2005), Dolmatoff (1972), Roth (2014), Aguilar (1993) y Torres (2013).

En coherencia con la pregunta y objetivo enunciados, esta investigación parte de la siguiente **hipótesis**

Los niveles de representatividad de cada gobierno indígena, los mecanismos de participación y concertación, la figura de la consulta previa como derecho fundamental de las comunidades indígenas dentro del proceso de formulación de la política, y la escasa información de la existencia de los PIAV, son factores que incidieron en el proceso de formulación de la política pública.

Para lograr comprobar o falsear tal hipótesis, se realizaron diversas entrevistas a actores que influyeron en el proceso de formulación de la política pública, como fuentes primarias de investigación, así como una revisión documental tanto académica como jurisprudencial que incluyó fuentes secundarias a nivel nacional y regional; del mismo modo, se recopiló bibliografía

puesta a disposición por parte del Ministerio del Interior y la Fundación Amazon Conservation Team. Entre los documentos consultados se encuentran: informes, artículos, actas de reuniones, investigaciones que, dado el momento actual de la política, aún no han sido sistematizados en un trabajo académico de este tipo.

Para lograr complementar esta información, también se llevó análisis cualitativo con la finalidad de documentar las deliberaciones, participaciones y argumentaciones que realizaron ambas partes.

Durante el proceso de investigación, se logró la consecución de información primaria a través de la realización de entrevistas semiestructuradas, las entrevistas tienen esta connotación porque, antes de efectuarse la entrevista, se preparó un guion temático de preguntas abiertas, pretendiendo siempre que el entrevistado pudiera expresar sus opiniones (Vargas, 2012).

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron con: miembros de la Territorial Amazonía de Parques Nacionales, antropólogos, miembros de la Organización Nacional de Pueblos Indígenas de la Amazonía (OPIAC) miembros de las comunidades indígenas colindantes de los pueblos indígenas que se encuentran en aislamiento voluntario ubicadas en el Vaupés), investigadores de la *Amazon Conservación Team* (ACT) y de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) Brasil, y funcionarios del Ministerio del Interior, de la dirección de Asuntos Indígenas (DAIRM).

Con respecto a las fuentes de información secundarias, se identificaron instrumentos jurídicos vinculantes para la formulación de la política pública teniendo en cuenta el mecanismo de participación de las comunidades indígenas.

Los objetivos que se plantearon para la presente investigación y que se desarrollan en cada capítulo se alcanzaron a través de la siguiente estructura metodológica:

Tabla 1: Marco Metodológico

CAPÍTULO	METODOLOGÍA
Capítulo 1: Categorías analíticas que abordan la formulación de la política pública para la protección de los pueblos indígenas que se encuentran en aislamiento voluntario.	Revisión Documental
Capítulo 2: Formulación de políticas públicas interculturales – Caso Colombiano	Revisión Documental
Capítulo 3: Sobre PIAV y la política pública que protege los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.	Revisión documental – Entrevistas
Capítulo 4: Aplicación de categorías del marco teórico para analizar la información y, especialmente, los factores identificados para la formulación de la política pública.	Entrevistas
Conclusiones	

Fuente: Elaboración propia

En aras de presentar un adecuado desarrollo de la temática, el presente trabajo tendrá cinco capítulos desarrollados de la siguiente manera:

En el primer capítulo y a partir de enfoques teóricos como el del multiculturalismo, y formulación de políticas públicas interculturales, se tiene en cuenta ópticas teóricas complementarias las cuales sirven como fundamento para el análisis del presente trabajo. De igual manera, se atenderá las principales discusiones teóricas, sobre las interacciones entre actores estatales y no estatales en torno a la formulación de la política pública de protección de PIAV en el marco de la agenda política.

En el segundo capítulo se hace una descripción del desarrollo de las políticas públicas interculturales en América Latina, especialmente en el caso colombiano, teniendo en cuenta la identificación de debates entre el multiculturalismo e interculturalismo en la década de los 90.

En el tercer capítulo se realiza una descripción del contexto de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y se revisa el desarrollo de la formulación de la política pública para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario- PIAV, definiendo quienes son los PIAV, de igual manera identificando porque surge el debate sobre una política pública a su favor,

describiendo cómo se propuso la formulación de la política, describiendo los factores que incidieron en el marco de la formulación y finalizando el estado actual de la política.

En el capítulo cuarto se aplican las categorías del marco teórico para analizar la información, de esta manera se determina lo que debería ser la formulación de la política evidenciando si se cumplen o no y cuáles son los obstáculos que se presentaron en el desarrollo de la política, teniendo en cuenta el proceso de consulta previa como derecho fundamental hacia los PIAV.

Finalmente, se dará a conocer la revisión de antecedentes que marcan este proyecto investigativo el cual implica un estudio de la literatura a partir de algunos instrumentos de la política pública como la gobernanza y multiculturalismo para el estudio de la política pública de protección para comunidades que se encuentran en aislamiento voluntario. De esta manera, se concluirá el aporte al debate académico alrededor de los avances de la política pública para PIAV, desde una perspectiva más amplia, procurando contribuir a la literatura de análisis en la etapa de formulación, para contribuir a la solución al problema social.

CAPITULO I Categorías analíticas frente a la Política pública de PIAV

En este capítulo, se estudian los enfoques teóricos del multiculturalismo e interculturalismo así como un enfoque analítico desde el marco de la formulación y diseño de las políticas públicas con enfoque diferencial, partiendo del enfoque teórico de la gobernanza. A partir de tales enfoques teóricos se desarrolla una discusión en torno al proceso de formulación de políticas públicas con una perspectiva étnica, con el fin de calificar las prácticas de participación de las instancias representativas de los PIAV en el marco de su formulación.

1.1 El reconocimiento de una sociedad minoritaria aislada voluntariamente desde la perspectiva del multiculturalismo e interculturalismo.

En las sociedades liberales del presente siglo, una de las diatribas más comunes que se presenta es el choque que pareciera producirse entre los derechos individuales y los derechos colectivos en función del grupo. Kymlicka, (1996, p.59) interviene en este debate para plantear un escenario de unidad, donde conviven las dos reclamaciones en materia de derechos para hallar, de este modo, un equilibrio entre el relativismo extremo (absoluta expresión cultural sin límites) y la homogenización del Estado. Este término refiere a las garantías en la autonomía que se les debe dar a ciertas comunidades para desarrollar su autogobierno y derechos diferenciados en función del grupo, lo que se ampliará más adelante; no obstante, esta autonomía tiene unos límites.

En este capítulo se analiza tanto la perspectiva del multiculturalismo, partiendo desde el enfoque descriptivo de Kymlicka, como las discusiones que se han generado a manera de resistencia frente al multiculturalismo en América Latina, discusiones que contribuyeron al planteamiento de una perspectiva con fundamentos normativos diferentes: la interculturalidad. Este concepto fue apropiado por los movimientos indígenas, alrededor de los ochenta, como

alternativa al multiculturalismo, que se articuló a las políticas de ajuste estructural, pero que más tarde fue desarrollado en distintos campos.

El interculturalismo, por su parte, asume varios postulados de Kymlicka, como la necesidad de derechos diferenciados. Pero también formula críticas de tipo metodológico, normativo y práctico, con miras a alcanzar una justicia sustancial, más que formal, entre culturas, que ataque las causas económicas y sociales de la desigualdad, así como el diálogo, el respeto y la convivencia, más allá de la tolerancia y la coexistencia entre ellas.

Así, los individuos pueden libremente someter a revisión los fines o concepciones de vida buena de sus culturas y elegir aquellos que consideren mejores. Pueden elegir dentro de su propia cultura, pero también integrar lo que admiren de otras culturas:

“[...] desde cualquier perspectiva liberal, es bueno que las culturas aprendan las unas de las otras. Los liberales no pueden defender una noción de cultura que considere que el proceso de interacción y de aprendizaje de otras culturas constituye una amenaza a la ‘pureza’ o a la ‘integridad’ en lugar de una oportunidad de enriquecimiento”. Kymlicka (1996, p.149)

Pero Kymlicka (1996, p.145) tampoco acepta que los liberales se nieguen a promover un trato diferente a los individuos miembros de grupos en desventaja, por eso se orienta a conciliar los derechos individuales con los derechos específicos en función del grupo para hacer posible la equidad entre culturas. Esto es necesario por la emergencia de crecientes disputas entre los grupos culturales pertenecientes a un mismo Estado nación, sobre derechos lingüísticos, autonomía regional, representación política o símbolos nacionales; en los regímenes democráticos, tales cuestiones terminan por decidirlas siempre las mayorías, por lo que se cometen injusticias con las minorías.

El pluralismo cultural plantea la necesidad de otra revisión, que conciba la ciudadanía como estatus, pero también como identidad. En esta perspectiva, Kymlicka (1996) cuestiona el principio

liberal que considera que para tramitar la diversidad cultural no son necesarios los derechos de grupo, pues atentarían contra la igualdad de estatus que comporta la ciudadanía individual (p.15). En ese orden de ideas, la ciudadanía multicultural implica que las personas se incorporen a la comunidad política como ciudadanos individuales, pero también como miembros del grupo cultural con una identidad (p.240).

Para fundamentar esos derechos, Kymlicka formula una tipología de la diversidad en el interior del Estado nación. De un lado, existe un modelo de “minorías nacionales”, en el cual la diversidad cultural es consecuencia de la incorporación en el Estado de grupos que poseen un territorio y con anterioridad tuvieron autogobierno, por lo que demandan grados de autonomía para desarrollar su cultura. De otro,

“un modelo de grupos étnicos, aquellos que son producto de la migración individual o familiar, y que, a diferencia de las minorías nacionales, no demandan el establecimiento de una sociedad paralela, sino que reivindican el reconocimiento de su identidad y un trato especial para integrarse a la cultura mayoritaria en igualdad de condiciones” (p.31).

Los grupos étnicos tendrán derechos poliétnicos, como las medidas para erradicar la discriminación como lo son las acciones afirmativas, la exención de ciertas leyes o disposiciones que puedan contrariar los valores de su cultura o la subvención estatal de prácticas culturales, a fin de fomentar su integración a la cultura mayoritaria.

Para que estos derechos grupales no vulneren los derechos individuales, Kymlicka (1996) plantea una “distinción entre ‘restricciones internas’ y ‘protecciones externas’”. Las restricciones internas son reivindicaciones del grupo cultural en contra de sus miembros individuales, que tienen como función protegerlo del disenso interno” (p.58). Las protecciones externas hacen referencia a reivindicaciones del grupo cultural frente a la sociedad englobante, que tratan de protegerlo del impacto de sus decisiones. Restricciones internas y protecciones externas contribuyen a

salvaguardar la estabilidad del grupo, pero pueden usarse para vulnerar los derechos individuales. Por ello, para Kymlicka solo deben admitirse protecciones externas cuando fomenten la igualdad entre grupos, nunca cuando permitan que un grupo oprima a otros (p.212).

Mediante las restricciones internas los grupos pueden aprovechar el poder estatal, conferido mediante derechos diferenciados para coartar o restringir la libertad o autonomía de sus miembros individuales. Por ejemplo, obligándolos a realizar ciertas prácticas, vestirse de alguna forma o asistir a una iglesia determinada, o impidiendo otras, como negar la posibilidad de que las mujeres accedan a la educación superior.

Por ello, de acuerdo con Kymlicka (1996) solo deben admitirse protecciones externas cuando fomenten la igualdad entre grupos, nunca cuando permitan que un grupo oprima a otros (p.266). Por otro lado, desde el enfoque del interculturalismo enfatiza en la necesidad del diálogo entre culturas, los intercambios y el aprendizaje mutuo.

Para Walsh (2009), la interculturalidad es *“el contacto e intercambio entre culturas en términos equitativos; en condiciones de igualdad”* (p.14). El intercambio es un aprendizaje y comunicación permanente entre los grupos e individuos que forman las culturas y entre sus distintas racionalidades, valores, saberes y tradiciones.

“El interculturalismo se trata de que los usos y costumbres de la cultura subordinada entren en diálogo equitativo y en convivencia con los de la dominante”. Walsh (2009, p. 64)

Es preciso resaltar que, para el interculturalismo el diálogo entre culturas no solo requiere transformaciones socioeconómicas, sino también culturales. Se necesita un cambio en la cultura pública, pues el diálogo entre culturas en condiciones equitativas requiere un espacio común.

Siguiendo a Cruz (2013), el interculturalismo no plantea una regla universal, como la de no aceptar restricciones internas que propone el multiculturalismo, a fin de gestionar los conflictos entre los distintos sistemas de normas. No obstante, se conocen prácticas que apuntan a desarrollar ese ideal. Por ejemplo, los “traductores culturales” para que el derecho no se aplique desde una perspectiva cultural dominante. Incluso, para garantizar que los delitos se analicen a partir del contexto cultural y que los valores de las distintas culturas entren en diálogo para tomar una decisión. En ese orden de ideas, para alcanzar la igualdad entre culturas, el multiculturalismo apuesta por una justicia formal, basada en el reconocimiento de derechos diferenciados.

El interculturalismo, en contraste, apuesta por cambios estructurales para conseguir no solo la equidad sino también el diálogo y el aprendizaje mutuo. Boaventura de Souza Santos (2009) afirma que *“para el interculturalismo el diálogo entre culturas no solo requiere transformaciones socioeconómicas, sino también culturales. Se necesita un cambio en la cultura pública, pues el diálogo entre culturas en condiciones equitativas requiere un espacio común”* (p.37). Por consiguiente, y según Tubino (2009), *“el trámite de los inevitables conflictos entre culturas requiere un espacio público abierto al diálogo”* (p.152). A diferencia de la perspectiva multicultural, que considera que la cultura pública es la de la cultura mayoritaria, la interculturalidad propugna por la construcción de un espacio neutro y abierto a las diferencias: *“la primera tarea de las democracias multiculturales consiste en crear espacios públicos interculturales en los que se den cita la diversidad de racionalidades para deliberar en común y llegar a generar respuestas y acciones concertadas ante los problemas propios y ajenos”* (p.152).

Siguiendo nuestro avance de estudio frente a la percepción de enfoques como el de multiculturalismo es de vital importancia también lograr entender desde la óptica analítica del

interculturalismo cultural, según nuestro caso de estudio que es la formulación de una política reconocida mediante el diálogo intercultural de los pueblos indígenas y el Estado.

Es necesario tener en cuenta, autores como Mauricio Beuchot, (2005) quien expresa que *“el interculturalismo es la diversidad cultural como uno de sus supuestos fundamentales”* (p.23). Por lo tanto, el reconocimiento a la diversidad cultural, para la formulación de la política de protección de los PIAV, ha sido el pilar para desarrollar mecanismos de dialogo y participación con diversas culturas de los pueblos aledaños frente a los PIAV.

Así mismo, Beuchot (2005) señala que justamente el pluralismo cultural es el modelo con el que se trata de explicar o manejar el multiculturalismo. Por lo tanto, afirma que, el multiculturalismo es *“una denominación de origen liberal, e implica y propicia la dominación”* (p.21). Esto puede ser así, puesto que el multiculturalismo en nivel político asume la diversidad como diversidad de grupos minoritarios frente a los grupos de poder dentro de los Estados.

La política del pluralismo esboza al tiempo que acepta esas relaciones de tensión entre la ética y la política, también propone que los dilemas políticos a que den lugar los desacuerdos profundos se resuelvan en sed democrática y deliberativa. Desde esa perspectiva presupone un cierto amparo y aliento tanto para una defensa de la autonomía individual de raigambre liberal y libertaria como para la apuesta republicana por la participación política y la democracia deliberativa. Es más, en los procesos deliberativos a diferencia de los agregativos, siguiendo a Beuchot (2005) *“se caracterizan no solo por facilitar el razonamiento libre de y entre los ciudadanos, se caracterizan también porque en ellos lo que se pone en juego son razones y no intereses”* (p.15). En ese sentido, el multiculturalismo liberal sí privilegia los derechos individuales o pluralistas si hace justicia a ambos derechos individual y comunitarista.

Las culturas tienen su propia identidad la que se expresa en términos de su permanencia y continuidad, pero también tienen su proceso, su dinámica y en ella es donde se dan ciertos conflictos sobre todo ante otras culturas y también dentro de una misma cultura, se trata de crisis de identidad, crisis de crecimiento, de manera semejante a como se dan a los individuos. En ese sentido y en consonancia con Beuchot *“pueden ser aprovechadas y hasta resultar benéficas, o poner en grave peligro a la cultura hasta hacerla desaparecer y esto se nota en países multiculturales donde el factor político a veces no alcanza a manejar convenientemente el factor cultural”* (p.17).

También, las culturas minoritarias son las que sufren más crisis de cultura pues dada las fuerzas de las otras son más vulnerables al conflicto de sus propios valores. Muchas culturas dominantes ponen en peligro incluso de desaparecer a las culturas minoritarias, por ejemplo, la misma dinámica de la globalización va haciendo que los valores de una cultura minoritaria como la indígena desaparezca y sean suplidos por los valores del consumismo y de homogeneidad que trae esa ola. Es necesario precisar que, según Beuchot (2005) afirma que *“la cultura dominante es la que rige la comunicación imponiendo sus mensajes con los cuales manifiesta y promueve sus propios valores (la cultura occidental inculca a los indígenas valores de consumismo, productos, modas, maneras de vivir, etcétera que lesionan gravemente sus formas de vida”* (p.23).

En ese orden de ideas, la identidad de los pueblos es además de física, simbólica o cultural y que esta última es la más importante, el pluralismo cultural puede plantearse como el respeto de los símbolos del otro, aunque también como una crítica de estos, en ese sentido se establecerá la relación de interacción recíproca de las culturas en especial como diálogo con su consiguiente mestizaje, más cultural que étnico. Beuchot (2005) resalta que, que el derecho indígena y el occidental deben combinarse, de modo que se produzca una mejor situación para ambos y deben

criticarse en lo que ambos tengan de nocivo o no valioso, con ello resaltará aún más el carácter universal y de paradigma que tienen los derechos humanos, los cuales sirven de norma y límite para los otros derechos, tanto occidentales como indígenas. Por lo tanto, *“el estado multicultural es respetuoso del bien particular y del bien común, es decir respetuoso de la diferencia y de la semejanza en su justa proporción y es ahí donde se da analogía y se cumple o se realiza la justicia.”* (p.57), por lo que se expone que el pluralismo cultural es el modelo que intenta aplicarse al fenómeno del multiculturalismo.

No obstante, y dando alusión a lo que expone Beuchot (2005) *“el pluralismo cultural trata de ser una respuesta para la existencia de diversas culturas en un estado, consiste en la convivencia de esas culturas entre sí”* (p.62), de modo que un Estado multi o pluricultural albergue en su seno varias culturas distintas que interactúen armoniosamente. Pero el pluralismo cultural analógico, que privilegia la diferencia, tratara de proteger lo más posible la identidad de las culturas particulares que conviven en ese estado, y esa convivencia determina 3 tipos de relaciones, de aceptación, tolerancia y de rechazo.

El interculturalismo adopta postulados de la perspectiva de Kymlicka, como la necesidad de los derechos diferenciados y la protección de los derechos individuales, pero, a partir de una crítica constructiva, plantea un enfoque diferente. Trata de ir más allá de la justicia formal basada en el reconocimiento de derechos y resalta la necesidad de cambios estructurales que ataquen las causas de la desigualdad y edifiquen una justicia sustancial. De esa forma, no solo articula la justicia cultural a la justicia social, sino que intenta superar los horizontes normativos de la tolerancia y la coexistencia, para promover el diálogo, el respeto, la convivencia y el aprendizaje mutuo entre culturas.

Las acciones afirmativas son necesarias para alcanzar esos ideales, principalmente la igualdad entre los miembros de distintas culturas, pero no son suficientes. Se requiere un tránsito hacia las políticas interculturales, que ataquen las causas socioeconómicas de la desigualdad más allá de sus consecuencias; que no solo se preocupen por suprimir la discriminación y facilitar la integración de los grupos culturales a la cultura dominante, sino que permitan el desarrollo de sus diferencias; que, en términos normativos, vayan más allá de la tolerancia y la coexistencia para alcanzar el respeto y la convivencia entre culturas; que involucren las diferentes culturas en su diseño e implementación en procesos dialógicos y participativos, y que funcionen a largo plazo o de forma permanente.

1.2 La conservación de la Diversidad Cultural desde la visión de Dolmatoff.

Por otro lado, Reichel-Dolmatoff consideró que la diversidad cultural de las sociedades prehispánicas en Colombia era el resultado de la llegada de grupos procedentes del Amazonas, Centro América y Andes Centrales. En su libro *problemas y necesidades de la investigación etnológica en Colombia* en el año 1964, señala la rápida expansión de las ideas y valores de occidente que difundían cada vez con mayor velocidad lo cual llevaba a la desaparición de culturas milenarias que no habían sido aprovechadas por la ciencia. Da importancia al medio ambiente y su impacto en los desarrollos culturales.

En su obra *Cosmología como análisis ecológico* defendió la idea de que los indígenas Tucano eran verdaderos filósofos abstractos en lo que se refería al manejo del medio ambiente. Reichel-Dolmatoff, resalta la transición de la sociedad igualitaria tribal y la sociedad jerárquica señorial. Designa esta nueva forma social con el término de cacicazgos y observa en sus diversas manifestaciones un fenómeno cultural que se prolongó a través de varios miles de años hasta la

conquista española. Estos forman un tipo de organización que perduro hasta la época histórica y de esta manera fue posible combinar para su definición y análisis los datos arqueológicos (p. 53)

El modelo de cacicazgo muestra una combinación de ciertos rasgos que hacen de las sociedades de esta etapa un conjunto fácilmente diferenciable tanto del nivel tribal que les precede como del nivel estatal que les sigue. (p.54). Por lo tanto, el aumento de la población producido por la creciente eficacia en el aprovechamiento de recursos ambientales, especialmente agrícolas, conlleva una complejidad social que se expresa en una acentuada jerarquización social caracterizada por la desigualdad de individuos y grupos enteros. Alrededor de esta jefatura surge un grupo de familias de alto rango que ejercen controles sociales, económicos, y religiosos.

Un caso especial, destaca en la región de san Agustín, en la cual se encuentran superpuestos los vestigios de muchas diferentes culturas algunas en las cuales se desarrollaron en el mismo lugar a través de fases sucesivas, pero otras llegaron desde zonas alejadas sea como invasores, es decir, a manera de una lenta penetración pacífica. Destaca un gran problema de interés teórico es el desarrollo de las pautas de asentamiento, pero también a este respecto faltan investigaciones sistemáticas.

1.3 Acciones Afirmativas una ruta hacia la igualdad

Las acciones afirmativas complementan los derechos diferenciados para alcanzar la justicia entre culturas, por lo tanto y de acuerdo con lo que establece Cruz (2013) las acciones afirmativas son necesarias para la equidad entre culturas, pero son insuficientes para alcanzar los ideales de la interculturalidad. Las políticas interculturales, en contraste, persiguen el diálogo, el respeto y la convivencia entre culturas, y propugnan por atacar las causas estructurales que producen la desigualdad entre ellas.

Las políticas públicas con enfoque diferencial se abordan mediante las acciones afirmativas, por lo que es de señalar que éstas, arriban a una concepción según la cual tales acciones son medidas de carácter temporal implementadas por el Estado para tratar desigualdades históricamente acumuladas, garantizar la igualdad de oportunidades o compensar costos provocados por la discriminación de determinados grupos, por motivos étnicos, religiosos, sexuales o de género, entre otros (p.14).

Siguiendo a Cruz, expresa que sus principales características pueden definirse del siguiente modo:

“Primero, la idea es favorecer la integración de los individuos o grupos discriminados en igualdad de condiciones a la sociedad. De ahí su carácter temporal y de corto plazo, pues se supone que, en algún momento, cuando estos sujetos se integren y se supere la situación de discriminación, dejarán de ser necesarias. Segundo, en un sentido similar a la justificación que Kymlicka acuña para los derechos diferenciados en función del grupo, las acciones afirmativas tratan de forma desigual a los grupos e individuos, para compensar, eliminar o cambiar las prácticas que conllevan a la desigualdad y la discriminación y asegurar la igualdad. Sin embargo, no pueden confundirse con políticas para erradicar la pobreza o conseguir una igualdad material sustancial, son medidas para asegurar la igualdad de oportunidades. Tercero, y en consecuencia, su meta es conseguir la igualdad en el acceso a bienes y servicios de las poblaciones discriminadas, de tal forma que se les garanticen los mismos derechos que al resto de la sociedad”. (Cruz, 2013, p.18).

Por lo tanto, comprenden incentivos que tratan de disminuir las desventajas sociales, políticas y económicas como las becas, cuotas o subvenciones, que igualmente realizan un tratamiento desigual para favorecer el grupo desfavorecido. Desde esta perspectiva, su función es compensar o revertir formas de discriminación que afectaron en el pasado a determinadas poblaciones, como los indígenas.

En el caso de los grupos étnicos o culturales, tales acciones no pueden reemplazar los derechos diferenciados en función del grupo. En la tipología de Kymlicka (1996), las acciones

positivas pueden contribuir a gestionar la pluralidad de los “grupos étnicos”, con demandas de inclusión a la cultura mayoritaria, pero son ineficaces en el caso de las “minorías nacionales”, pues estas plantean demandas de diferenciación y, como antes se mencionó, el criterio de justicia es permitir que se mantengan diferenciadas si así lo desean. En este caso, la igualdad plantea la necesidad de derechos diferenciados, que son sustancialmente distintos. El autogobierno, por ejemplo, no es una medida temporal ni un medio para hacer justicia a una forma de opresión que se debe eliminar, sino un derecho intrínseco y permanente. Los derechos diferenciados tratan de proteger y favorecer el desarrollo de una cultura, mientras la acción positiva es una medida temporal para la integración del grupo beneficiado.

1.4 Formulación de políticas públicas desde la perspectiva étnica y Gobernanza

Para abordar el tema de la formulación de Políticas públicas desde una perspectiva teórica y poder de este modo analizar el proceso de formulación de la política pública de PIAV, se analizaron presupuestos teóricos de Roth (2014), Aguilar (1993), y Torres (2013).

Cabe resaltar, que el proceso de formulación de la política pública de PIAV como se describirá a lo largo de la investigación fue un proceso altamente participativo, pues incluyó la participación de un variado número de actores institucionales y de las organizaciones indígenas dentro del marco de una consulta previa, que fue la herramienta que se utilizó para formular las estrategias para proteger la condición del aislamiento de los pueblos indígenas en esta condición en la Amazonía colombiana. En este sentido Roth (2014) destaca un modelo dentro del marco de la formulación de la política pública que se llama “*corporativismo*”, que concibe el proceso de decisión como el resultado de la negociación entre los intereses de las agencias estatales y las

organizaciones gremiales, en donde los poderes legislativos y burocráticos se encuentran fusionados (p.158).

Asimismo, para efectos del análisis dentro del desarrollo de la investigación se quiere resaltar el modelo pragmatista que el mismo Roth (2014) destaca que éste es un modelo que se construye y propone la implementación de un modelo alternativo al modelo político y tecnocrático (p.175). Este modelo busca reconciliar la posición que legitima, la decisión tomada a partir de la razón científica y la que se justifica a partir de criterios y valores políticos irracionales, introduciendo al público como tercer actor, por lo tanto, se estima que es posible esta reconciliación por medio de la organización de dialogo entre las partes y con la introducción del público, sin el cual no existiría democracia.

Dentro del análisis de la formulación de la política pública de PIAV es pertinente analizar también la formación de la agenda de gobierno, para poder comprender la forma como este tema de los pueblos indígenas aislados de la Amazonía se inscribió como un tema prioritario dentro de la agenda de corte indigenista y ambiental del gobierno nacional. Al respecto Aguilar (1993) resalta que, la formación de la agenda de Gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o la enfermedad de la vida pública (p.27). Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuales grupos organizacionales tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicos y prioridades de gobierno, qué organismos y decisiones gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos.

En términos de Aguilar (1993), por agenda de Gobierno suele entenderse en la literatura, el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y

ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetivos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tiene que hacerse (p.29).

De esta manera, Aguilar (1993) expone que para que un asunto tenga acceso a la agenda, necesita cumplir al menos uno de estos tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, número dos, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (p.42).

Un aspecto que se pudo evidenciar a lo largo de la investigación es que la política pública de PIAV presenta un esquema de gobernanza fuerte, desde su proceso de formulación, hasta los esquemas y medidas planteadas para su implementación. Al respecto es preciso señalar que, para Torres (2013), gobernanza está asociada exclusivamente a la esfera gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos de gobierno, en el cómo un gobierno bien equipado con los recursos y poderes asociados es capaz de dirigir la sociedad (p.46).

La gobernanza se entiende como la organización establecida para administrar una red social configurada con un propósito específico. Se puede decir entonces, que es el proceso en el que se define la dirección y la forma de organización para cumplir los objetivos de la política.

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza se diferencian en la medida, que el concepto de Gobernabilidad se asocia a la capacidad o facultad que tiene el gobierno de turno para ejecutar sus medidas, de imponerlas en una sociedad que requiere y necesita esas respuestas institucionales. Para Torres (2013), en la gobernabilidad hay una relación vertical y jerárquica, en la gobernanza las interacciones son más horizontales que verticales. Dentro de la gobernanza es preciso tener en cuenta: actores estratégicos, espacios de relación, normas y procesos de intercambio

La relación que se cierne entre la teoría de las políticas públicas desde la perspectiva multicultural o intercultural, según CESOP (2015), las políticas públicas de reconocimiento cultural pueden ser de dos tipos, multiculturales o interculturales (p.10). Las políticas multiculturales son políticas de tolerancia, tienen como objetivo generar mayor equidad de oportunidades. Las políticas interculturales son políticas que buscan fomentar la convivencia y el reconocimiento mutuo en los espacios públicos. En efecto, el concepto de interculturalidad tiene como meta buscar el respeto por la diferencia y generar una relación recíproca entre los colectivos culturales en base a la apreciación del otro diferente.

“Una política pública de corte multicultural contribuye a mejorar los términos de la relación al facilitar que los esquemas e instrumentos de política, sean más sensibles a la diversidad cultural y estén mejor adecuados a las necesidades diferenciadas de una ciudadanía plural en términos de raza, etnia y género”. (Correa, 2011, p.11)

Finalmente, los acoplamientos teóricos para el proceso de formulación de una política con enfoque intercultural, son posibles gracias a la visión teórica tanto de Kymlicka (1996), Beuchot (2005) y Roth (2014), bajo los cuales se articulan sus posiciones consolidándose de una manera pluralista cosmovisiones interculturales, así como académicas. De éstas, se pueden derivar instrumentos de política intercultural para la protección de pueblos indígenas que se encuentran en estado de aislamiento voluntario que cumple la tarea de conducir la protección de estos pueblos.

CAPITULO II La necesidad de formular de políticas públicas interculturales en el caso colombiano

Para el presente capítulo se atenderá las principales discusiones teóricas con base a la formulación de políticas públicas con enfoque multicultural e intercultural ya aterrizadas al caso colombiano, y de esta manera determinar y dar a conocer la necesidad de formular políticas públicas interculturales a partir de la constitución política de 1991, las cuales derivan la atención de las principales necesidades de los pueblos indígenas.

2.1. El multiculturalismo de la década de los noventa en Colombia y América Latina.

Para comprender con mayor precisión el desarrollo de la formulación de la política pública para la protección de los PIAV, desde una perspectiva intercultural, es pertinente dar a conocer en el presente capítulo el proceso de reconocimiento de políticas públicas de reconocimiento multicultural e intercultural en América Latina y por supuesto, cómo se incorporan en Colombia.

En ese orden de ideas, a partir de la década de los noventa, en América Latina se identifican una serie de cambios y evoluciones con respecto a las estructuras sociales, a causa de los conflictos internos de diversos países como Guatemala, Perú, Honduras, Nicaragua y por supuesto Colombia. Dichos conflictos se destacaron porque su resolución se logró mediante diálogos interculturales concertados entre distintos actores, lo que provocó un proceso de reconocimiento mediante acciones afirmativas, de inclusión de normas y leyes y reconocimiento mediante las constituciones nacionales, a pesar de la oposición de grandes sectores de las sociedades monoculturales, entre ellas, los grupos étnicos. No obstante, los movimientos indigenistas de América Latina son conscientes de las dificultades que se enfrentan día a día frente a los sistemas de extracción y explotación del mundo capitalista.

Así las cosas, en el ámbito de América Latina a partir de la década de los 90's, mediante el triunfo de sectores políticos de centro izquierda, la interculturalidad propició la inclusión jurídica tanto nacional como internacional de sectores que históricamente fueron marginalizados y que pasaron a Estados pluralistas concretándose posteriormente a Estados multiculturales, dando el reconocimiento cultural a los grupos étnicos que se sobresalen en América Latina. Dado lo anterior actualmente existen leyes que propician el reconocimiento multicultural y la pluriétnicidad, en lo que se ha destacado como un nuevo constitucionalismo transformador, de acuerdo con De Sousa (2010) éste término se refiere *“al constitucionalismo que incluye la voluntad constituyente de las clases populares y las minorías étnicas, con el fin de ampliar el campo de lo político más allá del campo de la concepción monocultural del liberalismo”*(p.2), como es el caso de Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala y por supuesto Colombia que mediante su constitución de 1991 hace un claro reconocimiento al multiculturalismo.

Dado lo anterior, el reconocimiento a la diversidad en América Latina, ha sido una política obligatoria para la mayoría de países latinoamericanos democráticos liberales orientada a ayudar a los grupos que se encuentran en desventaja, con el fin de permitirles conservar su cultura contra las intrusiones de las culturas mayoritarias o de masas.

De tal manera que, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural busca fortalecer la identidad cultural y la autonomía de los pueblos, pero, ésta última no significa ni “independencia”, ni “soberanía”. Por supuesto significa la legitimidad para regirse dentro de su propia jurisdicción y en el marco de los valores culturales que los diferencian de otros grupos étnicos. En esta medida, el multiculturalismo como política de Estado, marca el broche histórico en el que interactúan las diversas culturas desde su propia noción de identidad, reconociendo la diversidad, en procura de

la construcción de espacios de poder o empoderamiento tendientes a generar verdaderas posibilidades hacia el mejoramiento del bienestar de las comunidades.

2.2 Reconocimiento de políticas públicas interculturales en Colombia a través de la Constitución de 1991.

Mediante la expedición de la constitución de 1991 en Colombia, se realiza el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural en sus artículos 1, 7, 8, 10, 13, 63, 68, 70, 72, 93, 96, 171, 176, 246, 286, 287, 321, 329, 330, 356, y los artículos transitorios 55 y 56. Este reconocimiento fue un proceso de lucha por parte de los grupos que constituyen una minoría étnica, no solo por conseguir el respeto y el reconocimiento de derechos sino por la simple resistencia al sometimiento cultural en el que se les ha tenido durante más quinientos años de historia.

Uno de los aportes más importantes de la Asamblea Nacional Constituyente es propiamente el resultado del texto constitucional frente al tema de los derechos humanos como derechos diferenciados, o derechos de las minorías como los denomina Kymlicka (1996). Ésta constitución abrió significativamente el campo del ejercicio democrático, para la precisión del reconocimiento de un Estado Multicultural. Temas como la caracterización del estado social de derecho, la democracia participativa, así como la inclusión y el reconocimiento de las minorías étnicas y culturales, evidencian en parte su contenido democrático.

Adicionalmente, esta constitución de 1991 también hace referencia al concepto de principios de los derechos humanos colectivos. Las minorías étnicas y sus integrantes tienen derechos colectivos que buscan garantizar su existencia como cultura diferente a la del resto de los ciudadanos. Este gran paso de reconocer la titularidad colectiva, y no solo la individual de derechos humanos se registra como un logro decisivo dentro de la historia de la resistencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina.

En ese orden de ideas, se puede destacar que el Multiculturalismo quedó visiblemente plasmado en la Constitución de 1991 mediante tres principios: El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural (artículo 7), el reconocimiento de la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país (artículo. 70), y el principio de la autonomía administrativa y judicial consagrada en los artículos 246 y 330, respectivamente.

A casi tres décadas de promulgada la Constitución de 1991, todavía algunos de los artículos más fundamentales para propiciar la construcción de un país pluricultural no han sido aún aterrizados en instrumentos de protección de políticas públicas para comunidades indígenas. Esto es particularmente, notorio en relación con los artículos relativos al ordenamiento territorial indígena, sus formas de gestión, la jurisdicción especial, y protección a la identidad cultural.

2.3 Avances sobre la materia hacia la multiculturalidad desde la perspectiva del caso colombiano en los espacios de concertación para la formulación de políticas públicas interculturales.

A partir de la constitución política de Colombia de 1991, los pueblos indígenas como bien se ha mencionado anteriormente, lograron un avance en cuanto al reconocimiento y protección de sus derechos. Esto implicó tener la oportunidad de abrir espacios de concertación y diálogo político entre el gobierno nacional y las instancias representativas de los pueblos indígenas, (organizaciones tanto nacionales como locales, autoridades indígenas, cabildos y resguardos indígenas), constituyéndolos como nuevos sujetos de interlocución válida. Este avance permitió el desarrollo de mecanismos de protección a la diversidad étnica y cultural de nuestro país.

Se destaca, que las minorías étnicas en el Constitucionalismo de los últimos veinte años en América Latina, y en particular en la Constitución Colombiana de 1991 se representan como Sujetos Colectivos de derechos. Una de las Características fundantes de este nuevo sujeto de

derecho es el carácter colectivo de la comunidad indígena, que es la base para el reconocimiento de la pluriétnicidad y la pluriculturalidad, en el entendido de que es por su mismo carácter colectivo que posee diferentes formas de vida social.

En ese sentido, Colombia promulga una democracia participativa y deliberativa, principios en torno a los cuales se reconoce la necesidad de un diálogo intercultural establecido en condiciones de igual dignidad, es decir, de gobierno a gobierno.

“el multiculturalismo es una teoría filosófica y política, cuyo objeto consiste en teorizar sobre cómo debe procederse proactivamente en favor de las diversas minorías étnicas que conviven dentro de un Estado y pretenden conservar sus propios sistemas éticos y eventualmente jurídicos en divergencia con la cultura mayoritaria.” (Kymlicka, 1996, p. 25).

Para el caso colombiano es necesario además el reconocimiento de la convivencia multicultural y pluriétnica de diversas comunidades que aportan en diversidad y riqueza cultural a la sociedad colombiana. En tal sentido, Moreno (2010) expone que las *“leyes de reconocimiento de la multiculturalidad y la pluriétnicidad en algunos países, que desde el ejecutivo han promovido este ‘nuevo constitucionalismo transformador’ como el caso de Bolivia y Ecuador y en alguna medida Perú, Guatemala, y en Colombia”* (p.2). En el caso colombiano, la Constitución de 1991 hace un claro reconocimiento normativo del multiculturalismo, por lo tanto, y según Moreno (2010), el multiculturalismo, desde la óptica estatal implica entonces la aplicación de unas políticas de inclusión y reconocimiento a determinados grupos que históricamente han sido excluidos o marginados de la estructura social y política del país, a diferencia de las políticas de asimilación propias de un Estado monocultural.

Esta emergencia propició mecanismos de participación diferentes para estos pueblos y comunidades ante el Gobierno Nacional, mecanismos como el derecho a ejercer la consulta previa como un derecho fundamental acatando lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y ratificado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

Según Vega (2012) *“el reto del multiculturalismo en el Estado liberal pasa por entender las diferentes formas en que los grupos étnicos se incorporan a las comunidades políticas y la forma como las integraron”* (p.56), así, en un mundo atravesado por intercambios culturales intensos, no hay democracia sin reconocimiento de la diversidad entre las culturas y las relaciones de dominación que existen entre ellas.

Es por esta razón que el concepto de aislamiento voluntario, entendido como el derecho de un grupo diferenciado a rehuir de todo tipo de contacto con personas ajenas a su pueblo, se presenta como el ejercicio de una protección externa para salvaguardar la integridad de la comunidad, ya que, como se desarrollará a lo largo de esta investigación, el contacto con un pueblo que históricamente ha estado en aislamiento, puede afectar directamente la pervivencia del mismo.

En un Estado multicultural, aunque estos pueblos no se perciban a sí mismos como ciudadanos del Estado Nacional, han recibido de éste el derecho para establecer soberanamente su autogobierno y mantener sus tradiciones culturales que han permanecido de forma habitual, dentro del territorio.

El derecho de los pueblos indígenas para optar por la opción del aislamiento, es en principio una alternativa a la que estos pueblos se vieron forzados históricamente en la Amazonía por una serie de factores externos que amenazaban la misma supervivencia de los pueblos, pero también es un derecho reconocido internacionalmente. Así, Kymlicka (1996) destaca:

“(...) que las protecciones externas únicamente pueden surgir en Estados multinacionales o poliétnicos, puesto que protegen un grupo étnico o nacional determinado del impacto desestabilizador de las decisiones de la sociedad de la que forman parte y destaca tres tipos de ciudadanía diferenciada en función del grupo para proporcionar protecciones externas: Derechos especiales de representación, derechos de autogobierno, derechos poliétnicos (...) (Kymlicka, 1996, p. 60)

Del mismo modo cabe señalar que, se debe tener en cuenta que el avance del multiculturalismo siempre se enfrentó al temor a que las restricciones internas se lleven al extremo, y que esto justifique que la autoridad de cada grupo étnico pueda imponer a cada uno de sus integrantes sus tradiciones legales, aunque estas se contrapongan con los derechos humanos básicos.

Resulta útil la perspectiva multicultural de Kymlicka (1996, p.151), en el sentido de que conceder reconocimiento político por medio de instancias representativas o ayudar a determinadas asociaciones resulta innecesario e injusto toda vez que un estilo de vida valioso no tendrá dificultad en atraer nuevos practicantes, e injusto porque subvenciona las preferencias o elecciones de ciertas personas a expensas de los demás. Por consiguiente, el Estado fomenta inevitablemente determinadas identidades culturales y por consiguiente perjudica a otras.

De tal manera, la idea de los derechos diferenciados de grupo resulta especialmente relevante para grupos minoritarios culturalmente como los PIAV, dado que, desde esta perspectiva, si un grupo nacional es lo suficientemente grande, tendrá poca necesidad de derechos diferenciados en función del grupo, puesto que puede asegurar su supervivencia y su desarrollo a través de las operaciones habituales del mercado económico y de la toma de decisiones democráticas (Kymlicka, 1996, p.154).

Cabe destacar que, Kymlicka (1996) reconoce que el rol del Estado, en el marco del multiculturalismo consiste en promocionar la integración y reformar las instituciones de manera que sean espacios de tolerancia y práctica étnico-cultural.

Así las cosas, la libertad de los miembros de las minorías nacionales implica la capacidad de vivir y trabajar en su propia cultura social. En cuyo caso sostiene el autor que el objetivo “no debería ser la asimilación de la cultura minoritaria” (p. 155), sino más bien liberalizarla de modo

que pueda convertirse en el tipo de sociedad de ciudadanos libres e iguales que el liberalismo se propone lograr.

En este sentido la política diferencial del Estado colombiano, habría representado una amenaza a la democracia liberal, ya que según Kymlicka (1996) las reivindicaciones de los grupos étnicos son consistentes con los principios liberales de libertad individual y justicia social. Sin embargo, se puede gestionar de una manera pacífica y justa si se da por supuesto la existencia de un cierto grado de voluntad desde el mismo Estado, para lo cual el interés del Gobierno Nacional Colombiano de sacar adelante una política diferencial para la protección de derechos de los PIAV ha implicado que grupos étnicos aledaños a la población objeto abusen de sus derechos y de su poder, una muestra de ello es el estancamiento de no poder emitir hasta el día de hoy una política pública para la protección de derechos colectivos de éstas comunidades.

Es así como, se debe tener en cuenta lo que establece Kymlicka (1996) frente a los límites de los derechos diferenciales y es que en primera instancia los derechos de las minorías no deberían permitir que un grupo dominase a otro grupo y tampoco deberían permitir oprimiese a sus propios miembros.

Finalmente, se puede inferir, que el reconocimiento como un Estado pluriétnico y multicultural efectuado en la Constitución Política de Colombia en 1991, ha surtido una serie de efectos significativos en las instituciones públicas y por ende sobre el proceso de formulación de políticas públicas al ampliar los mecanismos de participación de la ciudadanía e incluir a las comunidades étnicas en los procesos de consulta requeridos para la legitimidad de las políticas públicas. De este modo, una vez presentados los sustentos teóricos desde los cuales se fundamentó el análisis de la política pública de PIAV, se pasará a continuación a describir el panorama de los PIAV en Colombia y la naturaleza de la política pública.

CAPITULO III Sobre PIAV y su política pública de protección.

El presente capítulo abordará la naturaleza de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Colombia, asimismo, hará un recuento histórico de cómo llegaron estos pueblos a una condición de aislamiento dentro de un mismo Estado – Nación, para analizar, finalmente, el desarrollo de la formulación para la protección de los PIAV.

Así mismo, se enfocará desde el referente del multiculturalismo como lo establece Kymlicka (1996) y formulación de políticas públicas (Roth, 2014), partiendo de la adaptación de la diversidad cultural y respetando la diversidad étnica, para lo cual lo étnico corresponde a los migrantes y la diversidad cultural lo que atañe a pueblos originarios. Estos enfoques teóricos pretenden consolidar estas dos diversidades respetando la plena autonomía, en los límites de un Estado – Nación para mantenerse unido y funcional, para lo cual es pertinente prevalecer la diversidad dentro de la unidad haciendo que el multiculturalismo se convierta en una realidad política que se debe administrar.

3.1 Contextualización de los PIAV

En ese orden de ideas, es pertinente iniciar, preguntándose ¿Cuáles son las características de estos pueblos y cómo se incluyen en nuestro Estado – Nación? En este sentido Aristizábal (2010) afirma que están compuestas por un grupo pequeño de individuos, pequeñas familias de unos cientos individuos (p.8). La población exacta es fuente de debate académico, dado que los estimados son realizados sin el contacto. Según datos de la UNHCR e IWGIA (2007), se estima que los grupos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Amazonía y el Gran Chaco⁷

⁷ El Gran Chaco es una región geográfica así como un área cultural de Sudamérica, ubicada al norte del Cono Sur, que se extiende por parte de los actuales territorios de la región del norte argentino, Bolivia, el centro-sur de Brasil, específicamente la región de Mato Grosso y Mato Grosso del Sur, entre los ríos Paraguay y Paraná y el altiplano andino.

constituyen unos 200 pueblos y cerca de 10.000 personas (p.6), las que se encuentran expuestas a tres tipos de vulnerabilidad: salud (inmunológica), demográfica y territorial.

En Suramérica, el subcontinente con más grupos aislados del mundo, cerca de cien grupos estarían refugiados en las selvas de la cuenca del río Amazonas. Los otros grupos que han permanecido en esta condición están en el Gran Chaco (entre Bolivia y Paraguay), en las islas Andamán de la India, y algunos en la isla de Nueva Guinea, en Oceanía.

En el caso suramericano, están ubicados en las fronteras de los Estados Amazónicos, en los sectores más alejados de las vías de comunicación y los desarrollos agropecuarios (Franco, 2012, p.18).

Se tiene una presunta certeza de su existencia en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, contexto para el que se ha documentado la manera en que el contacto trae efectos devastadores sobre la supervivencia física y cultural de los PIAV, generalmente implicando un choque cultural, la aparición de enfermedades, violencia, pérdida de territorio y una reducción demográfica cercana al 50% (Aristizábal, 2010, p.15).

El Ministerio del Interior de Colombia (2013), en consenso con las organizaciones indígenas, ha definido a los PIAV en el marco de la formulación de la política pública para pueblos indígenas en aislamiento voluntario como:

“aquellos pueblos o segmentos de pueblos indígenas que no mantienen contactos sostenidos con la población mayoritaria no indígena, y que suelen rehuir todo tipo de contacto con personas ajenas a su pueblo. También pueden ser pueblos o segmentos de pueblos previamente contactados y que tras un contacto intermitente con las sociedades no indígenas han vuelto a una situación de aislamiento, donde rompen las relaciones de contacto que pudieran tener con dichas sociedades” (p.6).

Desde el punto de vista del multiculturalismo, los PIAV son minorías culturales, las cuales tienen derecho al ejercicio de su autonomía y soberanía cultural. Así, los PIAV serían sujetos a la garantía de los derechos diferenciados de grupo, toda vez que si bien habitan parte del territorio nacional del Estado colombiano, no hacen parte de la nación mayoritaria, sino que han optado desde el ejercicio de su autonomía por permanecer asilados en defensa de sus valores culturales particulares.

En el caso colombiano, se tiene conocimiento de contactos con grupos aislados de la Amazonía durante el siglo XX, entre los que se destacan el caso de los Murui (Jairuya) del Caguán, contactados por el padre Estanislao de las Cortes en 1925; el de los Boras y Mirañas del Cahuinarí y Pamá, contactados por el capuchino Bartolomé de Igualada en 1936 y 1937; el de los Murui del río Cuñaré, que en 1959 fueron contactados por caucheros y traídos a Araracuara donde muchos de ellos murieron. (Franco, 2012. p.19).

3.2 Política pública para los Nukak Maku

En el proceso de consulta que se desarrolló con el pueblo Nukak, se declaró la infactibilidad del ejercicio de participación y la no conveniencia de la figura de la consulta previa. En este escenario primó la salvaguarda de los derechos colectivos para salvaguardar los derechos de autogobierno de la comunidad indígena, por encima de los derechos individuales de los miembros de esta comunidad que se estaban insertando paulatinamente en la sociedad.

Se debe tener en cuenta que, una vez se consagró nuestra constitución política en el año 1991, los pueblos indígenas y demás grupos étnicos han sobrellevado de una manera más directa la participación, representatividad y autodeterminación de sus derechos, teniendo en cuenta que, en Colombia y en la mayoría de países de América Latina, la consulta previa se consagró bajo un derecho jurídicamente exigible. Lo anterior se debe a la adopción del Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo OIT promulgada en 1989 y ratificada en nuestro país en el año 1991.

En Colombia, el derecho a la consulta se ha conquistado por medio de debates, discrepancias, críticas y aportes de todos los sectores sociales, económicos y políticos, desde las instancias representativas de los pueblos indígenas, activistas de derechos humanos y ambientalistas, hasta organismos multilaterales y cortes internacionales, pasando por académicos, políticos, parlamentarios, columnistas, ONGs internacionales y empresas privadas.

Antes de entrar a describir cómo y cuál ha sido el proceso de consulta previa para la formulación de la política pública para PIAV, es pertinente resaltar que el gobierno nacional intentó desarrollar un proceso de consulta previa con el pueblo Nukak⁸, frente a una iniciativa referente a cultivos ilícitos, constituyéndose como el único referente nacional en cuanto a consulta previa con poblaciones indígenas en aislamiento o que estuvieron en él.

Según (C. Ruiz, comunicación personal, 15 de septiembre de 2017), la experiencia de otros casos recientes como el de los Nukak, ha demostrado que la decisión de mantenerse aislados es sostenible si el hábitat en el que se encuentran se protege, y si los grupos con los que eventualmente han establecido contacto en el pasado contribuyen a respetar su entorno y su existencia.

En general los grupos étnicos en esta situación no han terminado de asimilar los impactos de diverso tipo, -incluyendo los biológicos y metabólicos del contacto-, por lo que acusan una desestructuración profunda de sus sistemas de organización, padecen crisis demográficas, son víctimas del conflicto armado y sus hábitats son deteriorados y sus territorios ancestrales reducidos por efecto de la colonización y la expansión de otros grupos indígenas.

⁸ Los Nukak o Nükák son un pueblo indígena que vive en la selva húmeda tropical, entre los ríos Guaviare e Inírida, en el departamento del Guaviare, República de Colombia. Adicionalmente, se dice que es el último pueblo nómada encontrado en Colombia (Maecha & Franky, 2014, Pag. 35). Es de señalar que el pueblo Nukak sufrió los efectos devastadores del contacto en su comunidad al pasar del no contacto al contacto inicial.

Dificultades tales como la distancia cultural respecto a la de la mayoría nacional, el precario manejo del idioma español, la falta de hablantes no indígenas de sus idiomas, conflictos de territorialidad como la minería ilegal y la alta incidencia de conflictos internos que se encontraron en el desarrollo de la consulta con el pueblo Nukak⁹, hicieron más difícil la implementación de la consulta en los términos que la Corte Constitucional y el Ministerio del Interior tenían previsto. Dado lo anterior, y de acuerdo con Ruíz, (2016) los supuestos relativos a una instancia representativa¹⁰, la posibilidad de comprender cabalmente el contenido de los temas bajo consulta, la capacidad de pensar realidades hipotéticas, son temas que no se ven en este tipo de grupos.

Como se señaló anteriormente, no hay antecedentes de consulta previa a estos grupos, excepto los intentos de consultarle a los Nukak en el 2014, a causa de un programa de fumigaciones de cultivos ilegales de coca existentes en su territorio, o el decreto de acceso a recursos genéticos en el año 2013.

Para el caso del programa de fumigaciones y según Ruíz (2016, p.37) el debate, aunque no tuvo trascendencia pública fue intenso, convocó al Departamento de Estado de los EEUU, las Naciones Unidas, la Policía Antinarcóticos, el Ministerio del Interior, y la Defensoría del Pueblo. El decreto no logró culminarse debido a la voluntad política, tanto de las instancias representativas de los pueblos, indígenas como del gobierno nacional.

En su momento y tras un proceso de análisis, el Ministerio del Interior colombiano señaló las razones de orden legal, cultural, social y contextual por las que se consideró improcedente la

⁹ El resultado acumulado de todo esto es que de los 1080 Nukak reportados en el censo de 2005, hoy podría haberse disminuido en un 50%. (Ruiz, 2016)

¹⁰ Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el pueblo Nukak Maku, no tiene definido una estructura de gobierno o proceso organizacional lo que implica que no hay una reacción de espacio de diálogo y concertación entre autoridades indígenas de este pueblo y del Gobierno, por lo que conduce a no poder identificar las decisiones que los afecte. En ese sentido, y hasta la fecha el Gobierno no tiene espacios para concertar políticas públicas que tengan previstas el Gobierno Nacional.

realización de una consulta previa sobre erradicación de cultivos ilícitos para este pueblo. Éstas expuestas a continuación:

Consideraciones de Orden Legal

La Consulta Previa tiene la vocación esencial de proteger la vida y la integridad de los pueblos indígenas y tribales. Se debe señalar que antes de que la Corte Constitucional se refiriera a la Consulta Previa en específico, ya se había manifestado en diferentes sentencias como T-482 de 1992, T-188 de 1993. Sin embargo, es en la Sentencia SU-039 de 1997 del magistrado Carlos Gaviria Díaz, en la que se definen los principios de buena fe, la obligatoriedad de que sea previa, el derecho a la integridad cultural y el derecho a la consulta incluso cuando no se tiene titulación del territorio. En este punto la sentencia T-129 de 2011 señala la exigencia de consentimiento cuando se plantea un alto impacto social, cultural o ambiental en los proyectos desarrollados.

Aun así, las consideraciones de la corte no dan una visión clara sobre qué ocurre cuando el desarrollo de la consulta se convierte en una amenaza misma para la integridad de la comunidad consultada; un análisis exegético de la jurisprudencia debería preponderar la disminución de riesgos que se susciten por el desarrollo de un proceso de consulta que busque garantizar sus derechos individuales y colectivos por el contacto inicial con el mismo grupo.

La obligación jurídica de garantizar la consulta tiene como correlato el deber de las comunidades de dejarse consultar, así como también las reales posibilidades subjetivas y objetivas de ejercer este derecho. Tal y como lo señala el artículo 6, numeral 1 y literal a del convenio 169 de la OIT. (1989)

Los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, específicamente los Autos 004 de 2009, y 173 de 2012, remarcan el alto riesgo de desaparición física y cultural del pueblo Nükak por el desplazamiento forzado generado por el conflicto armado.

Consideraciones de Orden Cultural

Según Cabrera (1999 p.45), los Nükak son un pueblo de tradición nómada. Si bien los patrones de movilidad han cambiado drásticamente en los últimos años post-contacto, los diferentes clanes y unidades domésticas mantienen patrones de desplazamiento y relocalización, incluyendo algunos lugares dentro de las rutas anuales de movilización. La consideración de la ubicación de cada unidad doméstica debe ser tomada en cuenta al momento de tomar decisiones colectivas. Esto en razón a que generalmente se considera una representación por clan lo que excluye de proceso de participación a segmentos de grupo que se han movilizadado con anterioridad a la convocatoria.

La segunda consideración que se delimitó para justificar la improcedencia de la consulta fue una consideración de orden cultural y se refiere a la fisión de los grupos locales del pueblo Nükak, toda vez que entre ellos surgieron conflictos internos a raíz del proceso de consulta; en tal sentido, debe tenerse en cuenta que dado que los Nükak tienen una estructura de poder difusa, contraria a una sociedad jerarquizada, los Nükak no concentran poderes en individuos sino que las decisiones se toman en colectivo. Se requiere una preparación compleja de traductores y diálogos por unidades domésticas aclarando dudas e incertidumbres con cada líder de comunidad.

Consideraciones de orden social y contextual.

Como se mencionó anteriormente, los procesos socio-históricos de violencia en Colombia del último medio siglo han incrementado la vulnerabilidad de los Nükak. Así, la colonización del territorio Nükak ha sido financiada en gran medida por la producción de narcóticos principalmente derivados de la hoja de coca. Los colonos de la zona legitiman este proceso dado que la colonización promovida por el Estado en la segunda mitad del siglo XX fue interrumpida

abruptamente con el consecuente abandono de los colonos por parte del Estado, hecho ante el cual fue la producción coquera la que permitió la subsistencia de la economía campesina en la región.

Este fue el argumento frente a la inconveniencia de usar la figura de la consulta previa, se concluyó que, la obligación de hacer la consulta previa no garantiza la protección de los derechos, ni tiene el correlato principal para su garantía, o sea la existencia de un sujeto colectivo claramente configurado, cohesionado y deliberante. Lo anterior no implica que los Nükak sean incapaces de tomar decisiones colectivas sobre su presente y futuro, pero para este caso se consideró impertinente.

En este escenario el Ministerio del Interior a través de la DAIRM señaló la inconveniencia de hacer la consulta previa y, más bien, rescató la necesidad de que el Estado decretara la imposibilidad fáctica de la participación, a la vez que implementara un mecanismo interinstitucional que garantizara la adopción de la medida menos lesiva, pero proporcional a los intereses que se busca proteger.

Dado lo anterior, y teniendo en cuenta el caso mencionado con el pueblo Nükak, desde varias posiciones se concluye que este proceso fue improcedente teniendo en cuenta las consecuencias, políticas, sociales, culturales que ha ocasionado el contacto hacia dicha población.

3.3 Antecedentes de la formulación de la política Pública para la protección de los PIAV

No obstante, y por otro lado existen indicios de los PIAV documentados por entidades tanto estatales como privadas, entre ellas la Fundación *Amazon Conservation Team*, así como Parques Nacionales:

Tabla 2. Indicios de Presencia de PIAV en Colombia

Pueblo	Localización Geográfica	Régimen Legal de la Tierra	Familia Lingüística	Fuentes	Estado
Yuri	Alto Río Puré- Río Bernardo, Pupuña, Departamento del Amazonas	Parque Nacional Natural Río Pure	Yuri- Ticuna	M. de Noronha, R de Sampaiao, K F Von Martius, Wallace, T Koch Grunberg	Confirmado
Passé	Alto Río Hilo, Manacaro y Aguablanca, Departamento del Amazonas	Parque Nacional Río Puré y Resguardo Curare y los ingleses	Arawak	R de Sampaiao, K F Von Martius, T Koch Grunberg, P. Marcoy	Confirmado
Jumana	Alta quebrada Arapa-caño Ticuna, Departamento del Amazonas	Parque Nacional Río Puré, Reserva Forestal	Arawak	R de Sampaiao, K F Von Martius, P. Marcoy	En estudio
Uainumá	Alta Quebrada Verano, quebrada Castaño en el Bajo Cahuarí. Departamento del Amazonas	Parque Nacional Natural Cahuarí y Resguardo Predio Putumayo	Arawak	K F Von Martius, T Koch Grunberg,	En estudio
Urumi	Alto río Mirití y Meta . Departamento del Amazonas	Resguardo Mirití y Reserva Forestal	Arawak	Matallana y Schakt, M Oostra, tradición oral	Por Confirmar
Murui 1	Alto Igaraparaná	Predio Putumayo	Uitoto	Tradición Oral	Por confirmar
Murui 2	Alto Nocaimaní . Departamento del Amazonas	Predio Putumayo	Uitoto	Tradición Oral	Por Confirmar
Murui o Carijona	Cuemaní- Sainí-Yarí, Departamento del Caqueta	Resguardo Monochoa Puerto Sábalo, Reservo Forestal	Uitoto o Carib	Castro Caycedo, G. Cayetano Mazzoleni, tradición oral	Por Confirmar
Carijona	Interfluvio Ajaju Macaya, Departamento del Guaviare	Reserva Forestal	Caribe	Estanislao de las Corts	Por Confirmar
Nukak	Oriente del Resguardo Nukak. Departamento del Guaviare	Resguardo Nukak	Macu- Puinave	Tradición Oral	Por confirmar
Makú	Alto Río Isana y Ayarí. Departamento del Guaviare	Resguardo Parte Oriental Vaupes	MacuPuinave	Información Brasilera	Por confirmar

Nonuya	Medio Rio Cahuinari. Departamento del Amazonas	Resguardo Predio Putumayo	Uitoto	Tradición Oral	Por confirmar
Miraña	Alto Rio Pamá. Departamento del Amazonas	Resguardo Predio Putumayo	Miraña, Bora, Muinane	Bartolomé de Iguadala, tradición oral	Por confirmar

Fuente: Presentación documento de trabajo - Consulta previa política pública para la protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Ministerio del Interior. Marzo 2015.

Edgar Castro, funcionario que ha abordado el tema de pueblos indígenas en aislamiento en la territorial Amazonía de Parques Nacionales de Colombia, señala que:

“... en el Parque Nacional Río Puré hay indicios serios de la existencia de pueblos aislados, de acuerdo a los estudios históricos, se puede decir que hay dos o tres pueblos: los Yuri y los Passe y Uainuma de acuerdo a un tema histórico. Hay información de registros históricos para el Parque Nacional Cahuinari, y para el Parque Nacional Serranía de Chiribiquete; para este último hay algunas asociaciones ligadas al tema lingüístico, el tema Carib, Uitoto, posiblemente haya Carijonas, Uitotos, Miriti, por puro registro. En el Cahuinari hay registros de la existencia de clanes del pueblo Miraña, pero esto requiere un trabajo de información cualificada que se está haciendo hoy en día.” (E. Castro. Comunicación Personal, 9 de octubre 2016).

Se han hallado serios indicios de la existencia de la tribu Yuri, Passe, y quizá los Uainumas y Jumanas, los cuales se basan en registros históricos de la colonia, entrevistas realizadas a pobladores cercanos al Parque Nacional Río Puré, a reincorporados o excombatientes de grupos guerrilleros, madereros, cazadores, y en fotografías tomadas en 2010 en una expedición organizada por Parques Nacionales seccional Amazonía. Estos son pueblos indígenas con una amplia historia ancestral que tomaron la decisión del aislamiento para resguardarse frente a las vulnerabilidades anteriormente señaladas en las cuencas de los ríos y en territorios selváticos.

En palabras de Franco:

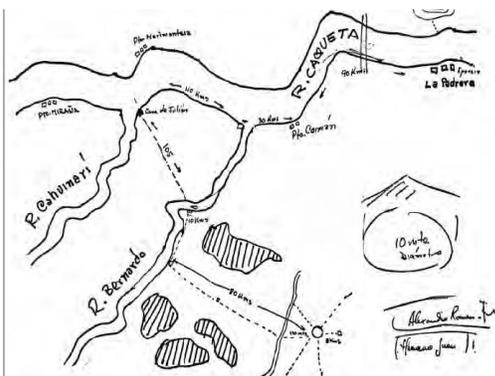
“Desde hace más de cien años, su actitud vital consiste en rechazar el contacto. Estos grupos indígenas después de trescientos o cuatrocientos años de contacto y temiendo por su supervivencia física y cultural optaron estratégicamente por aislarse del resto de la humanidad como una forma de resistencia.” (Franco, 2012, p.17).

Un hecho paradigmático que puso en la esfera pública el tema de los indígenas no contactados tuvo lugar en el año de 1969, cuando el cauchero Julián Gil entró en territorio de lo que hoy sería el Parque Nacional Río Puré y desapareció. Su hermano y unos militares lo buscaron, pero nunca lo encontraron. Lo que sí hallaron fue a un grupo de nativos que nadie conocía y que los Miraña (otro grupo aborigen de la zona) llamaban Arojés o gente de guama. Se decía que estaban estancados en la edad de piedra y que comían humanos.

Los blancos, en represalia por la desaparición de Gil, secuestraron a una de las familias aborigen y la llevaron al pueblo La Pedrera, en el Amazonas colombiano (Salazar, 2012). En esta travesía, seis indígenas fueron tomados como rehenes y estuvieron dos meses en la Pedrera, hasta que el periodista francés Yves-Guy Bergès devolvió a la familia retenida a su maloca en la selva. Los indígenas fueron llamados Caraballos por el parecido del hombre mayor del grupo con Bernardo Caraballo, un boxeador de la época. Nadie pudo entender su lengua, aun cuando se consultaron indígenas de dieciocho lenguas diferentes.

“...Todo lleva a pensar que estos grupos indígenas descendían de los grandes cacicazgos de los Yurimaguas o Yorimanes, los Aisuares e Ibanomas, y que sobrevivieron en los cursos bajos de los ríos Putumayo y Caquetá, en la frontera de la entonces Nueva Granada y el Brasil.” (Franco, 2012, p. 29).

Mapa 1: Ruta a la Maloca de los Caraballos



Fuente: Yves-Guy Bergès, 1970. La Lune est en Amazonie. Editions Albin Michel. Paris, p. 135. Tomado de Franco (2012, p 9.)

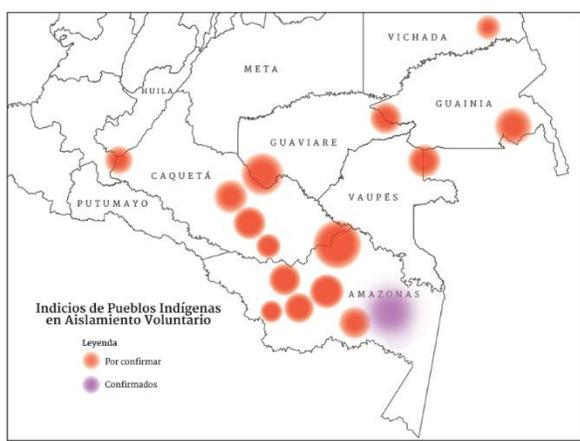
Son variadas las motivaciones para el aislamiento de estas tribus con historia ancestral: el comercio de esclavos que llevaban a cabo los brasileros subsistió en el Putumayo y el Caquetá hasta finales del siglo XIX, cuando surgió el mercado del caucho que destruyó y diezmó a los grupos indígenas de la Amazonía colombiana, llevando algunos, incluso, a su extinción. A finales de ese siglo, dicha actividad se convirtió en la base de la economía de la selva amazónica durante veinte o treinta años. La violencia de ese proceso, tal vez peor que todas las atrocidades coloniales, hizo huir a tribus y segmentos de tribus hacia zonas cada vez más alejadas de los ríos principales, en busca de refugio. Muchas de las tribus que mencionaron los viejos cronistas desaparecieron en este tiempo.

(...)el siglo XX comenzó con el auge de la extracción de caucho, que con precios crecientes y el barco de vapor hicieron de la Amazonía, un espacio en el que los intereses nacionales e internacionales desempeñaron un papel cada vez más importante, llevando incluso a la guerra entre países por zonas fronterizas en disputa: Bolivia y Brasil combatieron por el Acre, Ecuador y Perú por el Napo, y Colombia y Perú por el Putumayo. La Amazonía adquirió valor y el control de la mano de obra indígena se volvió un asunto de la mayor importancia. El sistema del endeude definió las relaciones de explotación y los indígenas fueron esclavizados con base en deudas reales o ficticias. Frente a esta nueva situación, algunos grupos que habitaban los ríos Caquetá y Putumayo buscaron refugio en zonas aisladas, entre las cuales la del Puré resultó ser la más adecuada, pues ha demostrado ser casi invulnerable (...) (Franco, 2012, p. 65).

A nivel institucional, los esfuerzos del gobierno nacional en cabeza del ex -presidente Juan Manuel Santos 2014-2018 frente a esta problemática han sido orientados por medio de parques nacionales, quienes están “haciendo un esfuerzo estratégico para la protección directa de estos pueblos, esto significa un monitoreo de vigilancia y control; están hablando de un tema de educación ambiental con la periferia, pero también poder ejercer una coordinación institucional con los demás entes que también tienen una responsabilidad institucional y otro tema de contingencia en caso de que haya contacto” (A.Vaz, comunicación personal, 5 de abril 2016) .

Para el caso del Parque Nacional del Cahuinari, “el tema va más lento porque los indígenas son los que van colocando el ritmo para este tema, lo importante es que se logre una protección. En Chiribiquete lo que se está haciendo, es la zonificación, sus criterios de zonificación están sobre la base de la existencia de pueblos aislados, se está trabajando en restringir vuelos sobre el área por la presencia de pueblos aislados. El año pasado tuvimos una alerta roja en el Puré, encontramos balsas a unos pocos kilómetros de los aislados”. (A. Vaz. Comunicación personal, 5 de abril 2016)

Mapa 2: Indicios de PIAV en Colombia



Fuente: Presentación documento de trabajo - Consulta previa política pública para la protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Ministerio del Interior. (Marzo 2015).

Se puede decir entonces, que los pueblos indígenas aislados confirmados y caracterizados por el Ministerio del Interior, están asociados a investigaciones antropológicas realizadas por el investigador Roberto Franco de la mano de la seccional Amazonía de *Parques Nacionales Naturales de Colombia* y la *Universidad Nacional de Colombia*, las que se soportan, además, en la evidencia obtenida en un sobrevuelo que realizó el mencionado investigador sobre el Parque nacional del Rio Puré en 2010, donde se tomaron fotografías de Malocas en la jurisdicción del parque.

Cabe destacar que en el momento no existe un registro satelital y fotográfico que dé cuenta de la existencia de los aislados, pero los indicios de las investigaciones antropológicas son una base suficiente según la Comisión Internacional de Derechos Humanos CIDH para que el Estado colombiano trabaje en la formulación de planes de contingencia y en la elaboración de zonas de amortiguación que garanticen el derecho de los pueblos indígenas al *no contacto*, el cual se asume como voluntario y autónomo, toda vez que reiteradamente han rehuido de él.

En palabras de Anderson (1996), son comunidades imaginadas, comunidades sobre cuyas construcciones culturales no existe mayor conocimiento y certeza, y, aun así, hacen parte del Estado-nación. En otras palabras, el hecho de que no exista certeza total sobre su existencia, o mayor conocimiento sobre su cultura, no implica que estas no existan, sino que, por el contrario, los simples indicios de su existencia demandan la protección de los derechos de aquellas comunidades minoritarias con las que no se ha establecido contacto, así como la generación de medidas de protección frente a las vulnerabilidades que como en el caso de los Nukak Maku, se sabe que amenazan su existencia.

Una de las personas que más ha explorado el tema de los PIAV en Colombia es Daniel Aristizábal¹¹, para él: “(...) *los pueblos indígenas en aislamiento voluntario han tomado el aislamiento como un mecanismo de autonomía y pervivencia, ya que, en el pasado, las diferentes fiebres de recursos naturales ocasionaron masacres, esclavitud, epidemias, marginación, degradación ambiental y cultural entre otras...*” (D. Aristizabal, comunicación personal, 2 de Marzo, 2016).

Estos pueblos indígenas que han sido víctimas históricas de los diferentes actores e intereses de una sociedad colonizadora, optaron voluntariamente por el aislamiento como opción de vida y estrategia de pervivencia ante las nefastas consecuencias del contacto; su estilo de vida es un acto de resistencia en ejercicio de su derecho a la autodeterminación. Se caracterizan por una interdependencia absoluta con sus ecosistemas y un conocimiento de su medio que les permite ser autosuficientes, finalmente, habitan en lugares remotos y rehúyen del contacto.

Para que se produjera el movimiento que llevó a los diferentes pueblos indígenas de la Amazonía a optar por la decisión del aislamiento fue necesario que surgiera en el seno de cada comunidad una noción de comunidad imaginada (Anderson, 1993), un sentimiento de identidad, de pertenencia a una comunidad, construido por la historicidad de sus costumbres y la amenaza latente de su exterminio durante la llamada *fiebre de la caucharía* en el siglo XX en la Amazonía.

El tema de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario ha venido ocupando la agenda de diferentes espacios de derechos humanos y ambientales a nivel mundial. La resolución 3056 de la Unión mundial para la naturaleza sobre pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario en la región amazónica, -por sus siglas en Ingles IWGIA-, (Bangkok, 2004), las recomendaciones (párrafo 73) sobre pueblos indígenas aislados adoptadas en la IV Sesión del Foro permanente de

¹¹ Coordinador Programa pueblos Aislados – Amazon Conservation Team. Colombia

cuestiones indígenas de las Naciones Unidas (2005); son los primeros antecedentes en el tema (Parques Nacionales Naturales de Colombia –PNN-, 2014, p.3).

Entre el 8 y 11 de noviembre del año 2005, se llevó a cabo en Belem do Pará (Brasil), el primer encuentro internacional sobre pueblos indígenas aislados de la Amazonía y del Gran Chaco, con amplia participación de entidades estatales, organizaciones indígenas, ONG, investigadores, activistas e instancias del sistema de las Naciones Unidas, dando origen a la alianza internacional para la protección de los pueblos indígenas aislados. Como resultado de este encuentro se produce la *Declaración de Belem sobre pueblos indígenas aislados*, que declara y exige a los Estados la adopción de medidas integrales de reconocimiento y protección de los aislados. Todas estas medidas fueron tomadas tendientes al establecimiento "*de un marco de protección especial para los pueblos indígenas que viven aislados voluntariamente y para que los gobiernos establezcan políticas especiales para asegurar la protección y los derechos de los pueblos indígenas que tienen pequeñas poblaciones y corren riesgo de extinción.*" (A. Vaz, comunicación personal, 5 de abril 2016)

Para Edgar Castro, funcionario de Parques Nacionales de Colombia:

"...para el tema de aislados hay algo que nunca se nos ha reconocido a Parques nacionales, y es que, el primer hecho para proteger aislados en Colombia se hizo a través de parques nacionales, este hecho fue: la creación del Parque Nacional del Río Puré. El primer ejercicio para acercarse a este tema, fue la participación de funcionarios de parques nacionales en escenarios con la Fundación Nacional del Indio, (FUNAI) de Brasil, este escenario de diálogo internacional nos dio luces sobre las medidas que se debían adoptar en el plano colombiano, no para hacer lo que hacen los brasileros, porque los contextos son distintos, pero sí nos ayudó a entender que este es un proceso que requiere una información cualificada y que hay que coordinar con otras instituciones." (E. Castro, comunicación Personal, 9 de octubre 2016)

Acogiendo estas recomendaciones Colombia participó en el 2006 en el seminario regional sobre pueblos indígenas aislados y en contacto inicial de la Amazonía y el Gran Chaco, organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, el Vice-ministerio de Tierras del

Gobierno de Bolivia, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), evento que de manera consensuada con los demás países participantes, dio como resultado el *Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra*.

Tabla 3: Marco Normativo PIAV

NORMA	TEXTO	CONTEXTUALIZACIÓN NORMATIVA
<p><i>Decreto – Ley 4633 del 2011</i></p>	<p><i>“El Estado garantizará el derecho de los pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario a permanecer en dicha condición y a vivir libremente, de acuerdo a sus culturas en sus territorios ancestrales. Por tanto, como sujetos de especial protección, en ningún caso podrán ser intervenidos o despojados de sus territorios, ni serán objeto de políticas, programas o acciones, privadas o públicas, que promuevan el contacto o realicen intervenciones en sus territorios para cualquier fin”.</i></p>	<p>Colombia ha evolucionado en el abordaje de los temas indígenas desde una política de Absorción Cultural antes de la Constitución de 1991, a un enfoque garantista y de Derechos para los Pueblos Indígenas, adoptando el convenio 169 de la OIT a través de la Ley 21 de 1991.</p> <p>A propósito, el mencionado Convenio 169 de la OIT (1989) destaca: “Con respecto al trato igualitario con otros miembros de la sociedad y el impedimento de usar la fuerza para vulnerar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, el artículo 3, inciso 1, señala que los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación.” Por su parte, el inciso 2 establece que no deberá emplearse ninguna forma de fuerza o coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio. Con relación al derecho a la consulta previa, informada y de buena fe, establecido en el artículo 6 de este Convenio, es importante señalar que para el caso de los pueblos en aislamiento este procedimiento deberá realizarse con las organizaciones indígenas que han asumido su protección y defensa, garantizando así el derecho a la autodeterminación de estos pueblos (es decir, su derecho a vivir en aislamiento y decidir los grados de interrelación que desean tener con el resto de la sociedad).</p>
<p><i>PND 2010-2014 (Ley</i></p>	<p><i>“El Gobierno nacional, mediante el Ministerio del Interior, concertará con las organizaciones indígenas una política integral de carácter especial indígena que desarrolle un protocolo de</i></p>	<p>El Gobierno Nacional acordó con las organizaciones indígenas del país establecer con urgencia una política pública para la protección de los pueblos indígenas en</p>

<p>1450 de 2011)</p>	<p>atención y protección de los derechos de los pueblos indígenas que respete el aislamiento voluntario de los pueblos”.</p>	<p>situación de aislamiento, proceso que ha surtido numerosas reuniones de consulta y concertación. Hasta el momento se tiene un documento borrador que está siendo sometido a consulta interinstitucional para su posterior sanción presidencial.</p>
<p>Res 0764 de 2002 - Parque Nacional Natural Río Puré</p>	<p>Prioridad de conservación “la protección de la etnia Yuri, Arojes o ‘Carabayo’, con el fin de garantizar su supervivencia y su decisión de no tener contacto con la sociedad mayoritaria”.</p> <p>“Se excluye de cualquier actividad científica, recreativa, turística o de cualquier otro tipo la zona comprendida por las cabeceras de los ríos Bernardo y Puré, reportado como territorio tradicional de la etnia Yuri, Aroje o “Carabayo”, que implique contacto con este grupo indígena o afecte su territorio” (Art. 2)</p> <p>“A la etnia Yuri, Aroje o Carabayo se le reconoce el pleno derecho al uso y manejo permanente de sus territorios ancestrales. No se podrá adoptar ninguna decisión de intervención sobre estos territorios sin previa concertación y aceptación de dicha etnia” (Art 6).</p>	<p>Este es el primer hecho público de protección, basado en estudios antropológicos para la protección de PIAV’S. La resolución 764 de 2012, reservó, alinderó y declaró, en el Departamento del Amazonas, el Parque Nacional Natural Río Puré</p>
<p>PDD Caquetá – Amazonas (2012-2015)</p>	<p>Plan de Desarrollo departamental del Caquetá 2012-2015</p> <p>“De confirmarse la presencia de pueblos indígenas aislados en el Departamento de Caquetá, es fundamental que las autoridades estatales y la sociedad se comprometan a velar por su derecho al no contacto.” (pg. 509)</p> <p>Plan de Desarrollo del departamento del Amazonas 2012-2015</p> <p>“Apoyar la zonificación y protección de las áreas, incluyendo sitios sagrados, en donde se reporten grupos indígenas no contactados”, estableciendo la meta al 2015 de contar con “mecanismos de protección de los territorios y de sus lugares sagrados implementados” (pg. 62)</p>	<p>En consonancia con las medidas del Gobierno Central para la formulación de Política en la Materia, los Departamentos de Caquetá y Amazonas propenden por clarificar la presencia de estos pueblos en sus territorios, la zonificación de los mismos, así como apoyar las medidas de protección y derecho al no contacto.</p>
<p>Resolución 1038 Min Ambiente y Desarrollo Sostenible - ampliación del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete</p>	<p>“Se requiere delimitar con precisión y proteger los territorios ocupados por estos grupos [en aislamiento], con el fin de propender por su supervivencia respetando su derecho a mantenerse en aislamiento, frente a cualquier presencia de extraños.</p>	<p>La resolución 1038 de agosto 21 de 2013, reservó, alinderó, delimitó y declaró una superficie de tierra, en los departamentos de Caquetá y Guaviare, como parte ampliada del área del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete. Esta resolución buscaba Conservar áreas donde existen indicios de la presencia de pueblos indígenas de las familias lingüísticas Uitoto, Carib y Arawak, que no han tenido contacto permanente con la</p>

		sociedad nacional, con el fin de facilitar su condición de aislamiento
<i>Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)</i>	<i>Tratado</i>	La OTCA publicó en el año 2014 lineamientos para orientar planes de acción para la protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial, adoptados por los Estados miembros de la OTCA.

Fuente: Elaboración propia con base a lo expresado Aristizabal (2017).

Se puede observar que el primer antecedente con carácter jurídico para proteger a los pueblos indígenas en aislamiento lo encontramos en el año 2002, donde se declaró el Parque Nacional Río Puré como prioridad de conservación *“la protección de la etnia Yuri, Arojes o ‘Carabayo’, con el fin de garantizar su supervivencia y su decisión de no tener contacto con la sociedad mayoritaria”* (Res 0764 de 2002 - Parque Nacional Natural Río Puré).

Como señala el acta de creación del parque: *“Se excluye de cualquier actividad científica, recreativa, turística o de cualquier otro tipo la zona comprendida por las cabeceras de los ríos Bernardo y Puré, reportado como territorio tradicional de la etnia Yuri, Aroje o “Carabayo”, que implique contacto con este grupo indígena o afecte su territorio”* (Resolución 0764 Ministerio del Medio Ambiente, Art. 2. 2016)

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta la contextualización de cómo se destacan estos pueblos originarios dentro de un mismo Estado – Nación desde la formulación de esta política, es pertinente señalar desde el estatuto teórico del multiculturalismo la importancia de mantener la unidad respetando la diversidad en un mismo Estado, tema que no es menor para el Estado colombiano y frente al cual existen varios pronunciamientos de la Corte Constitucional que señalan la importancia de los mismos. Por lo tanto, se continuará con la identificación de cómo se lleva a cabo el reconocimiento de un derecho fundamental de la consulta previa hacia sujetos de especial protección como son los pueblos en aislamiento voluntario, a través de sus pueblos colindantes toda vez que estos no pueden ser contactados, así como ver la otra cara de la moneda frente a la

necesidad de haberlos no consultado y de esta manera haber expedido dicha política sin tenerlos en cuenta.

En términos de los efectos expansivos del capitalismo y la extracción formal e informal de recursos, Brackelaire (2008) habla de tres tipos de amenazas: aquellas asociadas al desarrollo económico, las de tipo informal o ilegal e incursiones de agentes externos en los territorios.

Amenazas

Según el informe de la ACT (2017), dentro de los principales factores a los que se ven amenazados los pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Colombia están:

Minería Ilegal: De acuerdo con información del Ministerio de Defensa Nacional, la minería ilícita ocurre en 25 de los 32 departamentos del territorio nacional. Esta actividad extractiva, Según la CIDH en 2013, “representa quizás la mayor amenaza al pleno goce de los derechos humanos” de esos pueblos que viven en aislamiento voluntario, o con esporádico contacto con el mundo exterior. En áreas protegidas de la Amazonía, se han encontrado evidencias de alteración directa del paisaje en la reserva nacional de Puinawai, en cercanías de los PNN Serranía de Chiribiquete y PNN Yaigojé Apaporis (UNODC, 20163).

En enero de 2018, el equipo del parque realiza una expedición al interior del área protegida y encuentra una balsa minera en la zona intangible a y un campamento deshabitado que se atribuye al narcotráfico a 19 y 32km de los asentamientos de los pueblos en aislamiento. Como resultado de acciones disuasivas por parte del equipo del parque y sobrevuelos coordinado con las fuerzas armadas en febrero 2018 la balsa se retira del parque y se desplaza a Brasil.

Conflicto armado: Tan solo la presencia de grupos armados en la Amazonía implica una amenaza, ya que poblaciones y entidades colindantes al territorio de los pueblos aislados, han sido víctimas del desplazamiento forzado, extorsiones y amenazadas por parte de estos grupos.

Además, estos actores han circulado por estos territorios, poniendo en riesgo la integridad y autodeterminación de estos pueblos (Aristizábal, 2017) ya que se cree que por ahí han trazado nuevas rutas asociadas al narcotráfico.

Aristizábal (2017) resalta que *“una de las estrategias empleadas por estos grupos para ejercer poder y dominio en el territorio, han sido las minas antipersonales (MAP) y las municiones sin explotar (MUSE)”*, toda vez que éstas afectan la vida de las personas de la región, indígenas o no indígenas, así como de las especies de fauna, dificulta el desarrollo de actividades de cualquier tipo y atenta contra la seguridad y salubridad de los pueblos que transitan en la zona, ya que muchas de ellas, por lo general siempre son instaladas en las zonas de trayecto de las comunidades, provocando intimidación y absteniéndose para poder transitar en sus propios territorios por el miedo de que sean heridos gravemente.

A la fecha, 386 indígenas de la región de la Amazonía han sido víctimas de accidentes por MAP y MUSE que, en términos relativos al total de víctimas por MAP y MUSE, representa un 3 %. Sin embargo, al tratarse de un grupo minoritario en Colombia, la tasa de víctimas por accidentes de MAP y MUSE de 1990 a la fecha por cada 100.000 indígenas es cercana a 34¹², lo cual representa un gravísimo problema para este grupo minoritario. Además, es necesario tener en cuenta que según la Dirección para la acción integral contra minas antipersona – Descontamina Colombia, *“el 37 % (142) de las víctimas indígenas han sido menores de edad y del total de víctimas el 32 % de las víctimas fallecen por causa del accidente”* (Presidencia de la Republica de Colombia, 2017 p.68).

Avance de la frontera agropecuaria: Aristizábal resalta que, esta amenaza es caracterizada por ser una zona transformada por actividades antrópicas, que forma una

¹² Teniendo en cuenta las proyecciones de población y los Censos de 1993 y 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

homogenización del espacio; se localiza principalmente en el sector noroccidental de la Amazonía y corresponde a una franja no lineal de territorio que limita a un lado con bosques nativos y del otro con zonas de pastizales principalmente (SINCHI, 2016)¹³.

Misioneros: El discurso de la expansión de la buena nueva de la civilización y la fe cristiana a la mayor cantidad de territorios del mundo, se remonta no solo al deseo de convertir a los nativos al cristianismo, sino que además, ha implicado cambiar su modo de vida al modo de vida europeo, y entre otras cosas, insertarse en un modelo económico diferente (Sandoval y Lasso, 2014). Como es el caso de la organización Nuevas Tribus en Colombia y la comunidad Nükak, donde a través de su asentamiento en el departamento del Guaviare, enmarcado en el proselitismo religioso, se desencadenó la nuclearización y sedentarización de la comunidad, el auto rechazo a sus prácticas tradiciones y a su cosmovisión, así como la dependencia a los misioneros¹⁴.

En el 2015, ACT y la Territorial Amazonía de Parques Nacionales denuncian la presencia de misioneros norteamericanos de la iglesia Evangélica Bautista al interior del Parque Nacional Río Puré, quienes se encontraban en la búsqueda de la etnia Yuri o Aroje (o Carabayo, como se denominan en la región) con el objetivo de establecer contacto con ellos. Posterior a esto se desplaza una comisión conjunta de Parques Nacionales, la Policía se despliegan para interceptarlos en terreno y se da un llamado de atención formal y la presentación de la normatividad que restringe el contacto.

Estas amenazas ponen a los pueblos en aislamiento en peligro de entrar en contacto, el cual generalmente, viene acompañado de enfermedad, violencia, reducción territorial o desplazamiento, deteriorando de manera sustancial sus formas de vida y prácticas culturales.

¹³ Frontera Agropecuaria de la Amazonía colombiana. Escala 1:100.000. Año 2016. Versión 1. Buscado - ON LINE -<http://siatac.co:8003/geonetwork/srv/eng/search?#|f88d80ca-eac2-4b9a-9af5-3777e11fed14>

¹⁴ Sentencia N° T-342/94. “Acción de tutela contra la Asociación Nuevas Tribus de Colombia”. Caso comunidad "Nukak-Maku"

Su vulnerabilidad se agrava, aún más, ante las violaciones de derechos humanos que sufren habitualmente por actores que buscan explotar los recursos naturales presentes en sus territorios y ante la impunidad que, generalmente, rodea a las agresiones que sufren estos pueblos y sus ecosistemas.

El primer contacto es un momento de especial importancia para estos pueblos, debido a que los niveles de mortalidad y enfermedad suelen ser muy elevados, en especial si no se adoptan medidas de protección previa y durante el contacto. Es importante recalcar que estas personas tienen un desconocimiento absoluto del funcionamiento de la sociedad mayoritaria y por ello, se encuentran en una situación de indefensión ante los diferentes actores que tratan de interactuar con ellos.

Los Estados de la región han reconocido, en diferentes términos y con diferentes niveles de protección, más de nueve millones de hectáreas a favor de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial. Aun así y a pesar de estas protecciones jurídicas, en la práctica los pueblos en aislamiento se encuentran en una situación altamente vulnerable, incluso muchos de ellos están en grave peligro de desaparecer por completo.

3.4 Proceso de consulta previa para la formulación de la política pública para la protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

Habiendo señalado el antecedente más inmediato en cuanto a procesos de consulta con pueblos indígenas que estuvieron o están en aislamiento como los Nukak, a continuación, se dará a conocer el desarrollo y ejecución que tuvo el proceso para la formulación de la política pública para PIAV. En ese orden de ideas, se entrará a revisar el desarrollo del proceso de consulta previa en acción y determinar los factores que participaron en este proceso.

Al analizar el proceso sobre cómo se formuló la política pública para PIAV en Colombia, la forma como este tema ingreso en la agenda pública y el concurrido número de actores que participaron

en el proceso de formulación y que se comprometieron con asignaciones a la hora de la implementación de la política, hay una premisa que se quiere resaltar respecto a esta política pública.

La política pública para PIAV en Colombia es una política pública de corte multicultural, pues como se señaló anteriormente busca el respeto y la preservación de ese otro ente cultural que son los pueblos indígenas aislados en la Amazonía, pretende esta política garantizar el derecho al que han optado estos pueblos por la opción del aislamiento. Del mismo modo, es una política pública con un esquema de gobernanza fuerte, pues en el proceso de formulación de la política se logró consolidar una red de organizaciones privadas y públicas que participaron en la consulta previa, estableciendo de este modo relaciones funcionales para definir las estrategias más idóneas para preservar a los aislados de la Amazonía colombiana y garantizar que lo planeado efectivamente se ejecute.

3.5 El ingreso del problema en la agenda pública.

Durante los últimos años, se ha identificado la recurrencia de procesos de consulta previa, de instrumentos normativos con pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, en el año 2014 surge un proceso de consulta previa *sui generis*¹⁵: la consulta de la política pública de protección de pueblos en aislamiento voluntario, proceso que hasta la fecha no se ha culminado y que, por tanto, resulta interesante el análisis de las distintas dinámicas y acciones que se vienen realizando bajo este derecho para la construcción de esta política pública.

Según Aristizábal (2018) “el Estado está en mora de generar un estudio donde se identifiquen los PIAV de Colombia y se levante un diagnóstico donde se establezcan las

¹⁵ *Sui Generis*: Se describe mediante este término toda vez que, por primera vez en Latinoamérica se intenta formular una política de protección para pueblos en aislamiento voluntario, mediante un proceso participativo y de concertación con las comunidades colindantes.

prioridades de protección territorial para estos pueblos, basado en las amenazas a su territorio y en el estatus legal del territorio donde se encuentren”. (p. 35). En este orden de ideas, con la consolidación de esta política pública se priorizará la creación de resguardos donde existan PIAV, cubriéndolos de amenazas sobre sus territorios y garantizando la protección ambiental de los lugares que habitan; a manera de ejemplo, puede tomarse el caso de los PIAV que se encuentren en zonas de reserva forestal de la Amazonía compartiendo territorios que tiene solicitudes de extracción de recursos, tales pueblos serían los primeros en necesitar un resguardo.

Por tal motivo el gobierno nacional, en su momento, vio la necesidad¹⁶ de abordar el procedimiento necesario para iniciar un proceso de consulta previa y de políticas públicas para con la población indígena en aislamiento voluntario, por medio de espacios legítimos de concertación y diálogo político con los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana.

Es así, que a través del Decreto 3012 de 2005 se creó la Mesa Regional Amazónica con los pueblos y organizaciones indígenas – MPC, y en este espacio se socializó y se concertó, entre el Gobierno Nacional y las instancias representativas de los pueblos indígenas, la política pública que se tenía en su momento para establecer la protección de la población indígena en aislamiento voluntario.

Partiendo de acuerdos y pautas jurisprudenciales, en especial los de alcance nacional, se desarrolló un esquema procedimental más simple en la medida que, a instancias de los espacios

¹⁶ El Gobierno Nacional obedece a los siguientes lineamientos internacionales y nacionales: a) el Informe de “Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas”, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, (2014) el cual contiene recomendaciones dirigidas a los Estados con presencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial. Estas recomendaciones giran en torno al reconocimiento de su existencia y su derecho a la autodeterminación, incluyendo su derecho a decidir permanecer en aislamiento voluntario y/o contacto inicial; la protección de sus tierras, territorios y recursos naturales, que es una condición fundamental para evitar su desaparición; y la necesidad de que el Estado asegure el respeto y garantía del principio de no contacto por parte de cualquier persona o grupo; entre otras. b) Artículo 17 del Decreto No. 4633 de 2011 donde consagra *que los pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario. El Estado garantizará el derecho de los pueblos indígenas no contactados o en aislamiento voluntario a permanecer en dicha condición y a vivir libremente, de acuerdo a sus culturas en sus territorios ancestrales. (...)*

nacionales de representación de los pueblos étnicos, se discutió la metodología y esquema de la consulta de este proyecto.

En ese sentido, el gobierno nacional procedió a dar cumplimiento a lo establecido en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde se instaba al gobierno a respetar el no contacto y a la elección de dichos pueblos de permanecer en aislamiento. El relator especial de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos señaló en el Informe de *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, (2014) que, sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas:

“se debe respetar el principio de no contacto, lo que implica implementar una política pública que proteja sus espacios vitales y les preserve de presiones por parte de empresas extractivas, la tala ilegal de madera, y el asentamiento no autorizado en el área”. (p.10)

El gobierno colombiano identificó en 2014 la necesidad de elaborar una política especial de protección a dichos pueblos. Desde un principio se señaló que dicha política debería ser construida de manera concertada con sus instancias representativas toda vez que, durante los últimos años, el gobierno ha tenido una incidencia directa de diálogo político y concertación de programas, proyectos y políticas públicas.

3.6 Dinámica del proceso de formulación de la política pública para PIAV.

Analizando el marco de este proceso bajo el que se concertó esta política pública se distinguieron los siguientes principios que marcaron el proceso de formulación: a) garantizar la participación de los pueblos consultados, a través de sus delegados, en el proceso de construcción de los documentos que serán objeto de consulta. b) se señaló la necesidad de identificar y aportar

insumos necesarios para obtener la información técnica que permita el diseño de medidas de prevención y protección para PIAV. c) se lograron acuerdos internos de los pueblos colindantes y afines culturalmente, a partir de la socialización de los resultados obtenidos en las reuniones regionales. (Acta de la Sesión de la Mesa Regional Amazónica - MRA, marzo 4 y 5 de 2017).

Tomando como referencia el marco de la Mesa Regional Amazónica y la Mesa Permanente de Concertación de orden Nacional, a continuación, se señala en términos metodológicos el proceso de formulación de la política.

Tabla 4. Formulación y consulta para la política pública y decreto para la protección a los pueblos en aislamiento voluntario en Colombia.

ACTIVIDAD	LUGAR	OBJETIVO	ACTORES	AÑO
Conformación del equipo técnico para revisión del documento preliminar	Bogotá	Revisión del documento de política pública y decreto reglamentario	Instituciones garantes, OPIAC, delegados de la MRA y Min Interior	2014
Realización de 4 reuniones	Amazonas	Socializar y consultar con los pueblos que tengan una relación de familiaridad y afinidades culturales con la población en aislamiento.	OPIAC, Min Interior y garantes de la consulta previa	2015
Realización de 2 reuniones	Vaupés			
Realización de 1 reunión	Guaviare			
Realización de 1 reunión	Guainía			
Realización de 1 reunión	Caquetá			
Realización de 1 reunión	Vichada			
Sistematización	Bogotá	Elaboración del Documento del política y decreto (versión final)	OPIAC, Min Interior	2016
Revisión Jurídica	Bogotá	Viabilidad jurídica	Min Interior	2017 y 2018
Mesas de Concertación, MRA ampliada y MPC.	Leticia	Contar con documento final y aprobación de la MRA y la MPC (protocolización)	AATIS participantes, OPIAC, Min Interior, Grupo Consulta Legislativa.	2018
Revisiones jurídicas	Bogotá	Observaciones y ajustes finales	Presidencia y Min Interior	2018
FIRMA DEL DECRETO DE LA POLÍTICA PÚBLICA				17 de Julio 2018

Fuente: Elaboración Propia con base al informe presentado por la ACT. (Ver Anexo 1)

Una de las razones para que el proceso de concertación fue renuente especialmente para los años 2016 y 2017 con las comunidades, radica en que en el marco de las prioridades establecidas por el Gobierno Nacional especialmente a través del Ministerio del Interior como entidad rectora de protección de los derechos de las minorías étnicas, la agenda pública se traslapaba con la necesidad de sacar a adelante aspectos incluidos en el Acuerdo Final de Paz alcanzado con la guerrilla de las FARC tras las negociaciones en La Habana, y que de una u otra manera afectaban a las comunidades étnicas, situación que para esta iniciativa fue en desventaja toda vez que no era priorizada en la agenda pública¹⁷.

En general fue un ejercicio de doble vía, a través del cual la construcción de la ruta metodológica acordada para el proceso de consulta fue trabajada por equipos mixtos y se llevó a espacios territorialmente intermedios; posteriormente todos los insumos obtenidos de los ciclos regionales fueron sistematizados, discutidos y elevados a la instancia nacional.

Según Aristizábal, (2018), frente a la planeación de actividades a realizar desde junio 2014, el Ministerio del Interior “programó socializar y recoger insumos para lo formulación de la política con las autoridades indígenas de la Amazonía colombiana, recoger comentarios para la formulación de los lineamientos de protección para los pueblos en aislamiento, aprobar el documento de lineamientos para la protección de los Pueblos en Aislamiento”. (p 34) No obstante, y teniendo en cuenta lo acordado entre las partes inicialmente, la culminación del proceso de consulta previa de la política pública no se ha logrado a 2017, dada la baja o débil voluntad política, así como la de la organización indígena en poner en agenda el proceso y los espacios de diálogo y concertación con el Gobierno Nacional.

¹⁷ Teniendo en cuenta el Acuerdo Final suscrito entre las FARC- EP y el Gobierno Nacional para la finalización del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que se lleva a cabo durante el año 2016, por medio del acto Legislativo 01 de 2016, se define un mecanismo denominado *fast track* (vía rápida) el cual contempla la reducción del número de debates -en el Congreso- que se requieren para la aprobación de leyes y reformas constitucionales. En este caso, de todas las que se necesitan para aterrizar el acuerdo de paz que el Gobierno firmó con las FARC y que a su vez afectan a la población étnica y que requieren un proceso de consulta previa.

Retomando el alcance de este proceso es preciso señalar que, la intención de promulgar esta política de protección para los PIAV obtendría el primer caso en la región en el que una política nacional para protección a pueblos en aislamiento se formula, concerta y consulta con los pueblos colindantes y las organizaciones indígenas regionales y nacionales, pues casos como Brasil y Bolivia se han generado políticas públicas de protección para estos pueblos sin la necesidad de haber realizado un proceso de concertación. Según Antenor, funcionario de la FUNAI¹⁸ de Brasil,

“No conoce un país de América, que efectuó un proceso de consulta para generar esta política. Me parece que es sui generis y que es algo que no se ha hecho a nivel mundial, en Brasil no existió la consulta, la política fue reglamentada directamente por las instituciones del estado. Hoy en el escenario brasileño durante la implementación de la política, han surgido problemas con los pueblos aledaños. La política pública para pueblos aislados en Brasil es una política de Estado y no de gobierno, es una atribución directamente del estado. Por esa razón tenemos una diferencia con todo lo que acontece en América del sur. Digamos por si acaso un indígena mata a un aislado, o en un segundo caso fue encontrada minería en una región donde haya aislados, jurídicamente, quien responde por estas cosas, es el estado brasileiro, el mismo puede ser imputado por estas cosas” (Vaz A. comunicación personal, 5 de abril 2016).

Ante lo anterior, hay una gran diferencia en emitir una política concertada con las comunidades y en emitir una política de protección sin tener en cuenta la participación de las autoridades, sin embargo el riesgo que se corre frente a la inclusión de estas comunidades hacia la expedición de una política concertada equivale a la incertidumbre de no saber cuándo se logre el 100% de concertación y que a su vez sea consagrados los intereses así como una coordinación acreditada con estas autoridades incorporando sus visiones tradicionales en los sistemas de protección y a que a su vez sean aceptadas por la institucionalidad del Gobierno.

Se debe tener en cuenta que la política pública de protección de los PIAV, se construye a partir de los principios de autonomía, precaución, no contacto, e intangibilidad de acuerdo a lo

¹⁸ Fundación Nacional del Indio: Es el órgano del Gobierno Brasileño que establece y desarrolla las políticas relacionadas con los pueblos indígenas, es responsable de demarcar y proteger las tierras tradicionalmente habitadas y usadas por estas comunidades.

señalado por la Organización de los Pueblos de la Amazonía Colombiana. En el mismo sentido Henry Cabria ex presidente de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana - OPIAC, considera que esta política está orientada a salvaguardar los derechos fundamentales de estos pueblos, tal y como lo expresara en una de las sesiones de la Mesa Regional Amazonía.

La OPIAC representa más de 60 pueblos de la Amazonía colombiana y representa a un 70% de la población indígena amazónica, dicha organización acompañó la construcción colectiva, la socialización y el proceso de consulta previa de la política pública de protección integral de grupos o pueblos indígenas en estado de aislamiento voluntario en Colombia (CIDH, 2014). Desde la perspectiva del multiculturalismo la representación de grupo es una de las características básicas de las democracias consociacionales como Holanda y Bélgica. También hay casos de representación de grupos de pueblos indígenas en diversas democracias occidentales (pág., 185). En ese sentido, se destaca que los grupos minoritarios no están suficientemente representados en el legislativo para presuponer que la gente únicamente puede estar plenamente representada por alguien de su mismo género, clase, ocupación, etnia, lengua, etc. Sin embargo, la democracia conlleva un compromiso con el principio de igualdad, política y los resultados de los mecanismos participativos dependen sobremanera del contexto en el que se aplican.

Múltiples son las falencias que se han presentado en torno al proceso de consulta previa; en primer lugar puede contarse el hecho de que se presenta una dificultad tangible en tanto el ejercicio de socialización de dicha política en la región de la Amazonía: ésta no se realizó con la población directamente involucrada, toda vez que no puede ser contactada, sino que fue efectuado con la población aledaña a los territorios en donde existen indicios de la existencia de dicha

población. Es éste precisamente el principal tema de debate en cuanto a la legitimidad o no de una consulta de este tipo, dada la particularidad misma del proceso de consulta.

También es pertinente señalar que si bien existe un marco jurisprudencial que da lineamientos para abordar el proceso de consulta previa, hasta la fecha no se han establecido con claridad en cuanto a las fases y momentos en que se debe surtir tal consulta, ni el procedimiento a seguir en caso de que no sea posible llegar a un acuerdo con el grupo étnico, y aun así poder culminar con el proceso. Una de las grandes fallas en términos institucionales, radica en no contar con una reglamentación clara sobre estos procesos.

Teniendo en cuenta estas dificultades, y según el ex Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos del Ministerio del Interior, Dr. Luis Ernesto Gómez Londoño, *“El Gobierno Nacional durante el primer semestre de 2017 ha dirigido sus esfuerzos para reglamentar la consulta previa”* (L. Gómez, Comunicación personal, enero 24 de 2017), y de esta manera agilizar los procesos de conciliación y concertación de medidas legislativas o administrativas entre los pueblos indígenas, demás grupos étnicos y el gobierno nacional, como parte del proceso de expedición de políticas, proyectos y programas que afecten a esta población por parte de las instituciones públicas con una mayor agilidad.

Con este propósito se puede obtener la protección de los derechos colectivos de las comunidades, brindando un marco legal del cual ninguna de las partes puede salir, otorgando seguridad jurídica a este proceso, teniendo en cuenta que la mayoría de procesos de consulta previa de medidas legislativas han fallado por no obedecer un marco reglamentario.

La Corte Constitucional, ha sentado jurisprudencia en un gran número de sentencias, delimitando el concepto y los alcances de la consulta, y en algunos casos como en la sentencia C-461 de 2008, ha definido etapas propias del proceso, como es la preconsulta. De la misma manera

la normatividad vigente en materia de consulta previa, como la Ley 99 de 1993 (Art. 76), el Decreto 1320 de 1998, el Decreto 1220 de 2005, han servido para reglamentar la consulta previa en materia ambiental.

La Directiva Presidencial 01 de 2010 definió unos protocolos que, si bien son optativos, son un avance del Gobierno en el tema de consulta previa. Aun así, las organizaciones indígenas en comunicados recientes han manifestado su rechazo de la iniciativa legislativa, y consideran que las reglas jurídicas y la jurisprudencia nacional, son suficientes para ejercer el proceso de consulta previa de medidas sin la necesidad de crear instrumentos normativos que reglamenten este procedimiento.

Argumentan que existe la posibilidad de crear concertadamente protocolos, similares a los que establece la directiva presidencial, por lo cual no ven la necesidad de establecerlos en una ley estatutaria. Aun así, el Gobierno insiste en la necesidad de la ley la cual, a su vez, debe ser objeto de consulta con los grupos étnicos reconocidos y para lo cual ya se han realizado acercamientos mediante foros de participación con los distintos gremios, para plantear las diversas posiciones de cómo llevar a cabo la reglamentación de este derecho fundamental.

Protocolo o ley, es el tema de debate sobre el cual deben trabajar grupos étnicos y gobierno, toda vez que algunos proyectos de inversión se encuentran en *stand by*, por falta de claridad en la materia, así como proyectos legislativos en cuanto que se debe contar con una amplia apropiación presupuestal.

En ese orden de ideas, las comunidades indígenas y demás grupos étnicos han sido pródigas en jurisprudencia que ilustran sobre procedimientos y herramientas de interpretación de este instrumento de participación. Pero también podríamos decir que son muchas las presiones que

estos reciben, para que se realice una reglamentación que en la práctica podría cercenar derechos ya adquiridos por las comunidades.

A raíz de la falta de reglamentación del proceso de consulta previa y del establecimiento de medidas legislativas¹⁹, en el caso de la política pública para la protección de pueblos en aislamiento voluntario, la definición de los tiempos y procedimientos para su realización fueron establecidos en la Mesa Regional Amazónica, instancia de participación y concertación entre el Gobierno Nacional y la OPIAC. Infortunadamente, hasta la fecha no hay un término único para materializar el proceso de consulta y la búsqueda del consentimiento, por lo que dicho plazo se adoptó conforme a las particularidades de la población aledaña de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

La aplicación de la legislación nacional a las minorías étnicas, como los pueblos indígenas, debe incluir las costumbres o derecho consuetudinario de los mismos; estos pueblos tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias siempre que estas no sean contrarias a los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Es decir, estas formas de derecho propio y en particular como mecanismos de deliberación para la toma de decisiones, debieron ser tenidas en cuenta en el momento de ejercer la consulta previa para esta política y las demás medidas que se sometan a este derecho.

Para el caso de formas de representación de estos pueblos, se realizó por medio de los pueblos indígenas aledaños a la población que se encuentra en aislamiento voluntario, así como de la organización indígena de los pueblos de la Amazonía colombiana, instancia representativa de

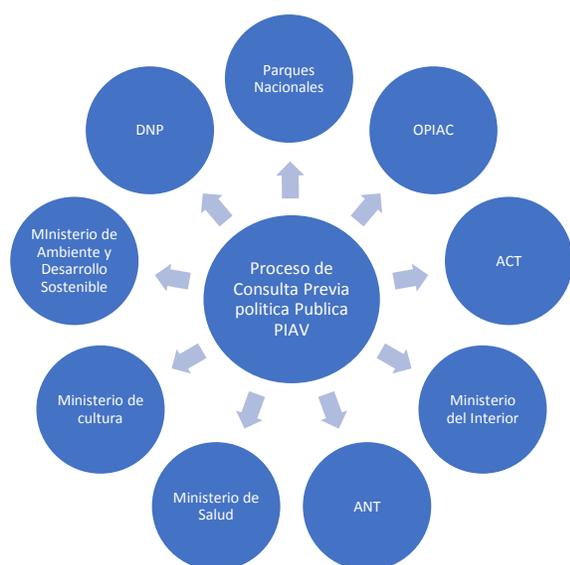
¹⁹ Al momento no se cuenta con una reglamentación del derecho a la consulta previa que tenga en cuenta los instrumentos internacionales, las recomendaciones y la jurisprudencia de la Corte Constitucional; se han producido varios borradores por parte del Ministerio del Interior en busca de la reglamentación, pero estos se encuentran en un proceso de consulta con los pueblos interesados y presentados al Congreso de la República para que mediante el trámite de ley estatutaria se pueda expedir.

los mismos. Esto implicó la relación constante y fluida de estos poblados con la OPIAC, lo cual, consolidó una forma de desarrollo de la autonomía de los grupos étnicos, lo que conlleva necesariamente al respeto a sus formas de gobierno y a sus formas internas en las tomas de decisiones, es aquí en donde realmente se puso en práctica la interculturalidad desarrollada, no solamente con el respeto a las formas propias, sino también con las formas culturales, el idioma y las creencias religiosas; elementos que influyeron en la participación de estos pueblos en esta consulta previa. Los criterios de aplicabilidad son escasos en el reconocimiento de una participación plena de los grupos étnicos en la medida en que, la oferta de las autoridades étnicas que despliegan sus propias necesidades e intereses, no son claras a la hora de desarrollar agendas políticas conjuntas con el Gobierno Nacional.

3.7 Factores que incidieron en la formulación de la política pública de los PIAV

A continuación, para explicar el tema de los factores que incidieron en el proceso de formulación de la política pública de PIAV, se destacará el rol de los principales actores que participaron en el proceso de construcción de la Política Pública de PIAV.

Gráfico 1: Mapa De Actores Política Pública Pueblos Aislados



Fuente: Elaboración propia con base en Roth (2014) (Ver Anexo 2)

Del gráfico anterior se destaca la participación de 7 actores de orden público y 2 de carácter privado, se evidencia además el interés del gobierno colombiano por la problemática al involucrar distintas entidades públicas, sin embargo, se genera un desbalance de poder toda vez que los actores privados, como representantes de los intereses de las comunidades indígenas no logran la representación de los intereses de los PIAV ni cuentan con la capacidad institucional suficiente para lograr una mayor representación, este en efecto es uno de los vacíos de la política, como se explicará más adelante. Del mismo modo, los actores desempeñan distintos roles y estrategias en el diseño y formulación de la política, por lo tanto, se encuentran, asesores de políticas, cercanos a los tomadores de decisiones y concededores tanto del sector público como del sector privado. Allí también se ubican los generadores de conocimiento ubicados en la academia, Fundaciones internacionales e instituciones públicas.

Entre los asesores de política y los productores de conocimiento, se encuentran los intermediarios de la política encargados de compactar los datos y la información de una forma utilizable, también se encuentran los investigadores permanentes dentro del gobierno y los emprendedores de política, que buscan acoplar el problema con las alternativas. En ese orden de ideas, el influjo de los factores globales y los modelos de gobernanza asumidos para tratar determinado asunto público, definieron la complejidad del área de política por analizarse por lo que estos aspectos inciden de manera diferenciada en los distintos momentos de la formulación de la política.

Si bien, hay una variedad de actores que han participado, éstos sostienen una mínima información a nivel nacional, regional y local de estos pueblos, en el sentido en que, el escaso posicionamiento del tema en el país refleja cómo, ciertos actores con intereses de contacto, se

mantienen desinformados de la existencia de los PIAV. Por lo tanto, y según la ODCA, ese desconocimiento institucional de los derechos de estos pueblos y medidas de protección a los mismos, ha generado incursiones informales en el territorio con permisividad del gobierno, generando una falta de accionar de las instituciones ante amenazas informales.

Esa falta de accionar revela una debilidad institucional que puede traer consecuencias nefastas ante la falta de conocimiento para la protección de estos pueblos en Colombia, así como una carencia de preparación para un eventual contacto. Esto pese a que la institucionalidad es consciente de su precaria respuesta a situaciones de contacto, donde se ha tendido a la extinción y/o asimilación de pueblos indígenas como en el caso Nükak anteriormente mencionado.

Es de resaltar que dicha política fue sometida a consulta con los pueblos y organizaciones indígenas, pero aún se encuentra atrasada para la implementación de la misma frente a otros países de la zona andina como Brasil y Perú que conforman políticas de protección sin haber consultado, ni tenido incidencia, ni participación de pueblos indígenas para la formulación e implementación de esta política, pero consagran la existencia de políticas de protección, cuestión que para Colombia aún no se ha logrado.

3.8 Estado actual de la política

En el año 2018, y después de 5 años de diseño de la política pública, producto de un diálogo intercultural entre el Estado y las organizaciones indígenas, por primera vez en la historia en el gobierno del ex presidente Juan Manuel Santos, surge una política pública de manera concertada, para la protección de los PIAV, se expide mediante Decreto 1232 de 2018²⁰. En ese orden de ideas, de acuerdo a la política existente de protección de pueblos en aislamiento voluntario, se da a

²⁰ “Por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural”.

conocer el análisis esquemático de artículo por artículo en el contenido que establece dicha política (Ver Anexo 2).

De igual forma, el Decreto que da origen formalmente a la política pública tiene tres matices muy marcados en su análisis. En primer término, se caracteriza por ser una política con un marcado de corte multicultural, pues propende por el reconocimiento de la condición de aislamiento de los pueblos aislados, todo esto puede visibilizarse en el Decreto de la política pública, en la sección que desarrolla los principios orientadores (Autodeterminación y no contacto, intangibilidad del territorio e interdependencia con el mismo). En segundo término, la política pública de PIAV propicia espacios de diálogo intercultural que se visibilizan en la creación de los Grupos Técnicos Interculturales.

Finalmente, el Decreto que da origen a la política pública propicia la formalización de una red de gobernanza que garantiza la implementación de la política pública. Esto claramente se visibiliza en su artículo 2.5.2.2.2.1. El cual establece: *La creación del: Sistema Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento*, como la instancia que garantizará la participación de las autoridades indígenas legalmente constituidas y de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas directamente colindantes. Las distintas entidades del Estado comprometidas con la ejecución y seguimiento de las medidas y mecanismos previstos deberán trabajar de manera armónica y respetuosa con las autoridades indígenas.

CAPITULO IV Categorías del marco teórico que analiza la formulación de la política pública para los PIAV

Para finalizar, conviene establecer un paralelo entre el abordaje teórico para entender conceptos como el multiculturalismo, el interculturalismo, la formulación de políticas públicas, la gobernanza, las políticas públicas con enfoque diferencial y los hechos que realmente acaecieron en el proceso de formulación de la política pública para PIAV en Colombia.

Como se destacó a lo largo de la investigación, el interculturalismo tiene como objetivo, el alcanzar una justicia sustancial, más que formal, entre culturas, el diálogo, el respeto y la convivencia, más allá de la tolerancia y la coexistencia entre ellas. En este sentido, es preciso señalar que la política pública para PIAV en su concepción, se formuló bajo un esquema que propició el enfoque intercultural; pues en el escenario de una consulta previa, se reunieron las diferentes visiones de un sin número de actores, con marcadas diferencias culturales, para abordar el tema de los pueblos aislados en Colombia.

La política pública para PIAV en Colombia fue una política que en su concepción propició la interculturalidad, pero en su esencia es una política multicultural, pues busca como objetivo el reconocimiento de los pueblos aislados a ser respetados en su opción por el aislamiento. De este modo, se reconoce a los pueblos indígenas aislados de la Amazonía como pueblos autónomos que desde la concepción multicultural de Kymlicka (1996), optaron por la opción del aislamiento como el ejercicio de un derecho colectivo, como una protección externa para salvaguardar su pervivencia como pueblo; por factores como la fiebre del caucho, y más recientemente la minería, la expansión de la frontera agrícola y las actividades de grupos ilícitos en las áreas protegidas donde se presume están ubicados los aislados en Colombia.

En cuanto al análisis del proceso de formulación de la política pública de PIAV, si bien el esquema corporativista en términos de Roth (2014) que se usó para formular la política pública promovió ampliamente la participación y el consenso, esta misma metodología contribuyó a ralentizar los tiempos y consensos para la formalización del Documento final de política pública, y como se evidencio a lo largo de la investigación, el hecho que las consultas previas no estén reguladas formalmente en el escenario colombiano, contribuyó a la dilatación de espacios, las faltas de reglamentación en el proceso, y todo esto contribuyó a que el proceso de formulación de la política pública se estancara y tardara años en ser expedida formalmente. Por lo que una recomendación para mejores prácticas en formulación de política pública en temas indígenas y ambientales seria apoyar decididamente los esfuerzos que está emprendiendo el gobierno nacional para regular la consulta previa en tiempos y reglamentaciones.

El hecho que esta política pública se hubiera formulado bajo el esquema de consulta previa, contribuyó a generar una red de actores comprometidos con la gobernanza de la política pública, por lo que esta es una de las ventajas de que esta política pública fuera formulada bajo este enfoque.

El tema de la viabilidad de haber utilizado la figura de la consulta previa en el esquema de formulación de la política pública de PIAV fue un tema que genero debates, y que a continuación se quiere visibilizar. Pero para el concepto de los investigadores, fueron más las ventajas que se generaron por la utilización de este esquema, que las propias desventajas; los asuntos que se pueden mejorar para formular más eficaces políticas públicas están relacionados en cuanto a la política pública de PIAV con la reglamentación de la consulta previa en Colombia, pues la ausencia de su reglamentación va en detrimento de mejores prácticas en los hacedores de política pública.

En el presente capítulo se desarrollerán los argumentos a favor y en contra de la inclusión del proceso de consulta previa con las autoridades indígenas, como elemento formulador de la

política pública de protección de los pueblos en aislamiento voluntario PIAV, adicionalmente, se expondrán los principales actores que participaron en este proceso y finalmente se darán a conocer los retos que debe enfrentar la implementación de esta política.

En este sentido es preciso preguntarnos respecto a cuál era la herramienta más idónea para formular una política de protección de derechos para esta comunidad, donde pudiera salvaguardarse el ejercicio de su derecho colectivo a su autogobierno, representación y salvaguarda de sus tradiciones culturales. Se pretende de esta forma analizar la validez de la representación de los pueblos aledaños en el ejercicio del proceso de formulación de la política pública a través de la figura de la consulta previa.

Consulta o no consulta ha sido un tema que ha suscitado debate académico en torno al proceso de formulación de la política pública de PIAV. La figura de la consulta previa ha sido defendida por el Ministerio del Interior y otras organizaciones como la fundación *Amazon Conservation Team* (ACT), estos actores han señalado que, de confirmarse la presencia de aislados en nuestro territorio nacional, los pueblos aledaños son aquellos que deberían estar involucrados en la gestión y en la parte operativa de la política, para saber responder a las amenazas que puedan afectar a los aislados.

Del mismo modo, la política pública para pueblos aislados crea figuras jurídicas en el marco de la territorialidad, conocidas como “zonas o áreas intangibles”, (Informe Política para la Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario. Marzo. 2015, p.56) las que podrían considerarse como un efecto de la política, y por ende, los pueblos aledaños que cohabitan esta área deberían participar en un proceso de consulta de las posibles medidas que afecten sus intereses.

4.1 La consulta SÍ como estrategia de inclusión en la política.

La consulta previa para pueblos indígenas tiene la potencialidad de proteger los derechos de estas comunidades frente a las afectaciones de las que serían susceptibles por la implementación de la política pública de protección para pueblos en aislamiento voluntario, lo que se pretende con la inclusión de la consulta, es promover la protección de los derechos de los pueblos indígenas que aún no han sido contactados y que bajo su propia voluntad se mantienen en aislamiento. De igual manera, el Estado ve la necesidad de adoptar disposiciones que protejan y garanticen los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, preceptos normativos que les permitan mantener su opción de vida, reducir sus vulnerabilidades y establecer las medidas de prevención y protección que permitan mitigar o intervenir la materialización de los riesgos capaces de afectarlos.

Para tal efecto, en el capítulo anterior, se dio a conocer un recorrido de lo que surgió en el proceso de consulta previa de la política en mención, lo cual ha permitido reconstruir el contenido esencial de la consulta, teniendo en cuenta las diversas fuentes del derecho que le dan origen a nivel nacional e internacional. Lo anterior, plantea reconocer la importancia de la jurisprudencia de todos los órdenes en su evolución, a pesar de que en la actualidad se estén profiriendo precedentes regresivos en lo que corresponde a el derecho a la consulta.

En ese sentido, se ha fundamentado en el análisis de la consulta a partir del multiculturalismo, con el propósito de establecer la relación entre la diversidad e identidad cultural en un mismo Estado, obteniendo los derechos de participación de la población susceptible de dicha política.

De igual manera, llevar a cabo el derecho de la consulta previa como mecanismo de ejercicio del derecho de participación dentro del modelo de multiculturalismo, obedeció a un ejercicio de identidad cultural partiendo del reconocimiento de Colombia como un Estado multicultural y pluriétnico tal cual como lo establece la Constitución Política de 1991, mediante el

cual es dominante la protección del debido proceso y la libertad de los pueblos, respecto a la protección de los derechos al igual que la dignidad de éstos mediante sus usos y costumbres, impidiendo así la superación de estructuras de discriminación y no participación de instancias representativas.

Obedeciendo el art. 18 de la Declaración de Naciones Unidas de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT y la Ley 21 de 1991, el gobierno colombiano vio el interés de llevar a cabo el proceso de consulta previa de la política en mención, el cual establece que la consulta es el derecho de los pueblos a participar en la toma de decisiones que los afecten, por medio de sus representantes y de acuerdo con sus propios procedimientos, tal cual como se desarrolló con instancias legítimas para el diálogo y concertación de esta medida como; la Mesa Regional Amazónica reglamentada mediante el Decreto 3012 de 2005 y la Organización de los pueblos de la Amazonía Colombiana – OPIAC.

En efecto, en una de las reuniones locales realizada del 15 al 18 de marzo del año 2015 en el marco de la consulta previa para la formulación de la política, las comunidades indígenas de Araracuara- Amazonas manifestaron que *“Las acciones de protección para los pueblos en aislamiento deben cumplirse, pues todo contacto significa un riesgo muy alto de desaparición física y cultural”*. (Actas proceso de consulta previa Araracuara- Amazonas. 2015)

A pesar de que, la propuesta de los pueblos de la Amazonía era unánime respecto a la protección de estos pueblos en aislamiento, también se planteó tener en cuenta la diversidad entre pueblos y concepciones que deriva de las distintas cosmovisiones de cada uno de los 63 pueblos de la región amazónica del país. En ese orden de ideas, y en la mayoría de espacios surgió como conclusión que, *“las acciones de protección de los pueblos indígenas en aislamiento deben cumplirse, previa consideración de la evidencia que todo contacto significa un riesgo muy alto de*

desaparición física, cultural y territorial.” (Actas proceso de consulta previa Araracuara- Amazonas. 2015)

Para Edgar Castro, funcionario de la Territorial Amazonía de Parques Nacionales, involucrar un proceso de consulta previa en el proceso de formulación de la política:

“...fue muy necesario, los problemas que se generaron en la construcción de la política no tienen que ver con la herramienta; creemos que la consulta requiere unas temporalidades que a veces no son las más adecuadas, esa consulta es sui generis, requería más tiempo en campo y unos trabajos previos para que los temas complejos fueran saliendo. La dificultad no está en si se debió, o no se debió usar la figura de la consulta previa, sino en que hay que pensar en si la consulta tuvo todos los tiempos y procedimientos para lograr su objetivo. En Colombia, solo por el tema de derechos, un tema de estos tan delicado, no hubiera sido bueno abordarlo sin involucrar el tema de la consulta, de algún modo se afectaría la territorialidad de pueblos aledaños a los aislados”. (E. Castro. Comunicación personal. 9 de octubre de 2016)

Siguiendo esta lógica, el no consultar esta política no garantiza que sea una política exitosa, más al consultarla la ganancia es que los pueblos indígenas aledaños se involucran y se hacen corresponsables de ese cuidado. De igual manera se puede resaltar que el hecho de involucrar a la población aledaña implica que hay unas connotaciones de protección y beneficio también para ellos, no es sólo el hecho de ser responsables, sino que de cierta manera son también titulares de la consulta. Sin embargo, sería pertinente identificar en qué medida las condiciones de hábitat, usos y costumbres de las poblaciones aledañas reflejan aquellas de una población que no ha tenido contacto con la sociedad y qué tanto sus decisiones pueden, en efecto, garantizar o no la supervivencia cultural.

A propósito, Tomas Román, miembro de la OPIAC, organización indígena que representa y concentra a un 70% de toda la población indígena Amazónica, señala que:

“(…) es muy importante que la política haya usado la figura de la consulta con pueblos aledaños, porque a la hora de operativizar la política en temas de protección, será clave el rol de los pueblos

aledaños, ya que la presencia estatal es muy precaria... hay parques nacionales creados en el papel, como el parque nacional de Chiribiquete donde hay 4 o 5 funcionarios para miles de hectáreas de selva.” (T. Roman, comunicación personal, octubre de 2016).

Es posible afirmar que, en efecto el interés de la OPIAC frente a la realización del proceso de consulta previa era directo, toda vez que, su objetivo era el de construir de forma participativa lineamientos y protocolos para la protección integral del derecho fundamental a la autodeterminación de los pueblos en estado de aislamiento voluntario, como también una posible definición más acorde a la realidad de las comunidades que se encuentran en aislamiento. De igual manera, dicha organización buscaba que la política reconociera a estos pueblos, los cuales tienen sus propios territorios, así como la visibilización ante la sociedad en general de sus propias formas de ver la vida, de recrear su cultura y su ritualidad.

4.2 La NO Consulta, en el marco de la formulación de la política pública de protección de derechos a los PIAV.

Por otro lado, Carlos Ariel Ruiz destacado antropólogo que ha abogado por las causas indigenistas, señala la inconveniencia de realizar una consulta previa para formular la política pública para pueblos indígenas aislados; ya que aún no hay certeza de la presencia de tales pueblos y su información es aún muy difusa; incluso le ha dado el rotulo de “*Anti consulta*” dado que no cumple con los principios básicos de las consultas previas promovidas con el concierto de la comunidad. (C. Ruiz. Comunicación Personal, 15 de septiembre de 2017).

Dentro de los requisitos para la realización de la consulta previa, se encuentra en primer lugar la existencia de una probabilidad de afectación o un daño a una comunidad, en este caso los PIAV. En segundo lugar, se deben garantizar unas instancias de representación con delegados de las comunidades, bajo la convicción de que a mayor participación, habrá una mayor protección. En este sentido, el ejercicio de representación de los pueblos aislados estuvo en cabeza de la OPIAC, sin embargo, algunas comunidades no se sienten representadas por esta instancia y

prefieren apartarse de estos procesos participativos. En tercer lugar, debe existir un sujeto tangible para la realización de la consulta, el cual se pueda interactuar y conocer sus propias necesidades e intereses que para este caso no lo fue, toda vez que el proceso de relacionamiento y concertación fue con la población aledaña a los PIAV por lo que es pertinente resaltar que garantías existen frente a una legítima representatividad de estos pueblos mediante los pueblos aledaños, asimismo, si hay garantía de que ellos sean sus voceros frente a sus necesidades de pervivencia cultural?.

Por consiguiente, la consulta se efectúa a un tercer actor (pueblos aledaños indígenas) para decidir acerca de las medidas más razonables para la protección de los PIAV, es decir el Estado nunca obtendrá el consentimiento de los sujetos de especial protección por lo que la figura de posibles afectaciones e instancias de representación son conceptos difusos para la autoridad pública. En palabras de Carlos Ariel Ruiz:

“...esta consulta es *sui generis*, atípica y extraña por donde se le mire. El predicado fundamental de la consulta previa es reconocer la existencia de un sujeto tutor de derechos, que tiene las facultades de decidir sobre sus propios asuntos. La particularidad es que en este caso no hay sujeto, o el sujeto es indeterminado, intangible, dudoso o borroso [...] no es posible hablar de consulta previa, tratándose de un sujeto indeterminado, difuso y dudoso, porque por donde se mire, lo que se tiene es un montón de indicios de la presencia de aislados en nuestro territorio, indicios rudimentarios, casi que, por tradición oral, a diferencia de lo que pasa en Brasil, incluso en Paraguay, en la región del Chaco, Perú y Ecuador, donde se tiene clarísima evidencia de la existencia de estos grupos”. (C. Ruiz. Comunicación Personal, 15 de septiembre de 2017).

Siguiendo esta línea de pensamiento, surge la preocupación frente a la verdadera existencia o no de PIAV, toda vez que no se cuenta con un polígono de localización que permita tanto conocer su ubicación exacta como identificar a los pueblos colindantes dado que, a la fecha solo existen indicios, mas no una información concreta de que dicha población se encuentre en el territorio selvático de la Amazonía colombiana.

“...es así que por un lado tenemos un sujeto completamente indeterminado, difuso, que el gobierno no ha hecho nada para reducir esta incertidumbre, no ha hecho una caracterización de las áreas, y lo que se quiere con esta excusa es legislar sobre la selva”. (C. Ruiz. Comunicación Personal, 15 de septiembre de 2017).

En el mismo sentido, existen interrogantes frente a la afinidad cultural existente entre los colindantes y los titulares del derecho a la consulta previa de los PIAV, quienes tendrían la responsabilidad de participar en la toma de decisiones que afecten a los pueblos en aislamiento, así como de garantizar su protección territorial.

De esta manera se debe señalar que, la dificultad más obvia para el diseño de esta política es cómo llegar a un consenso entre las perspectivas culturales de las 6 regiones consultadas y la visión del Estado para proteger algo que es en esencia, intocable, pues para algunas comunidades es cosa común y para otras, tabú²¹. Se deduce entonces que el interés para tener un proceso de aplicación para su protección aún se ve víctima de la falta de recursos y débil voluntad política, en especial donde la gobernanza y presencia estatal es restringida en parte por los altos costos que implica el operar en amplias y apartadas regiones amazónicas.

4.3 Vacíos y Obstáculos que se presentaron en la formulación de la Política Pública de PIAV

Una de las dificultades que hubo durante el proceso de formulación de la política pública, consistió en haber alcanzado un nivel de profundidad insuficiente del contenido. Tal es el caso de las discusiones desarrolladas en torno a las medidas de protección para los pueblos indígenas en contacto inicial, donde no hubo una distinción en la política entre los PIAV y los pueblos en contacto inicial. Así, para el caso colombiano, se tomó la decisión de incluir solo el tema de los PIAV, debido la cantidad de tiempo requerido para tratar éste junto al tema de los pueblos en

²¹ Recuperado en: [ON LINE] <https://www.elspectador.com/noticias/medio-ambiente/una-politica-de-buen-vecino-para-los-pueblos-aislados-colombianos-articulo-721038>

contacto inicial en las discusiones institucionales y con los actores de la sociedad civil. (Ministerio del Interior, 2015, p.46).

Por otro lado, se debe tener en cuenta que los procesos de consulta previa de medidas legislativas como es en este caso, la política pública de PIAV, obedecen a un mero procedimiento consultivo debido a la poca normatividad que se encuentra vigente en Colombia, toda vez que ha sido creada a espaldas y sin la participación de los propios pueblos indígenas, lo que le resta importancia como verdadero ejercicio del derecho de participación. Sin embargo, se rescata el desarrollo normativo de la consulta como derecho fundamental y mecanismo de participación realizado por la Corte Constitucional y su interpretación de las normas internacionales por vía del bloque de Constitucionalidad.

Colombia, se destaca por contener espacios de diálogo y concertación con pueblos indígenas, como lo es la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa Regional Amazónica. En estos espacios, se establecen las definiciones de las rutas metodológicas para adelantar las consultas previas de medidas legislativas, así como algunos criterios y garantías para ejercer el derecho en el campo administrativo.

A pesar de que en estos escenarios se han logrado concertaciones en materia de políticas públicas tales como el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 y 2014 - 2018, el programa de garantía de derechos de los pueblos indígenas ordenado por la Corte Constitucional mediante auto 004 de 2009, Decreto de Ley 4633 de 2011, Decreto 1953, y 2333 de 2014, entre otros; según Molina, (2017, p. 72) el ejercicio de deliberación entre pueblos indígenas y gobierno nacional a través de estos escenarios, no ha sido lineal, por el contrario se han podido identificar tres periodos: el comienzo (1996 - 2008) la suspensión de diálogo y concertación (2006- 2007) y el regreso a los escenarios (2009 hasta la fecha). La intermitencia de los escenarios obedece principalmente al

incumplimiento de los acuerdos pactados, a la falta de voluntad política o capacidad de decisión de los representantes estatales que acuden a dicha instancia y a la renuncia del gobierno nacional de asumir obligaciones para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Estos escenarios han sido grandes obstáculos a los que se ha enfrentado la consulta previa de la política pública de los PIAV, dado que existe un vacío legislativo, efecto de la carencia de una reglamentación concreta que establezca los parámetros para el goce efectivo del derecho.

Según Molina (2017) “la precaria normatividad, colombiana sobre la materia adolece de legitimidad, por cuanto lo estableció la misma corte constitucional quebranta el espíritu del Convenio 169” (p. 64), esto en cuanto que desconoce los preceptos del instrumento internacional siendo producto de un ejercicio unilateral del Gobierno Nacional y no del acuerdo con las partes afectadas. (ConCons T-652/08, MP. Gaviria Díaz).

4.4 Retos para el futuro

Son muchos los retos que se vislumbran en el futuro para la formalización de la política pública para los PIAV, quizá el primero y el más importante de ellos, sea el de lograr una mayor certeza de la presencia y localización de los PIAV. El asunto es clarificar la existencia de estos pueblos, contar con los polígonos de su ubicación más cercana para que este tema de los aislados deje de suscitar dudas entre los ambientalistas e indigenistas, y de este modo, las discusiones pasen de cuestionar la existencia de los PIAV a suplir los vacíos de la política pública y cómo ésta se puede implementar.

Otro tema que merece especial atención es el tema de la investigación científica, toda vez que si lo que se quiere es proteger y garantizar el derecho de estos pueblos al no contacto, las fuentes de información de la investigación no podrían abordar de manera directa a los pueblos aislados, sino que en concordancia con la protección a su decisión voluntaria de aislamiento,

deberían limitarse a fuentes secundarias así como a la información primaria de los pueblos aledaños²². No se resuelven así las dificultades de legitimidad a las que se ha enfrentado la misma consulta previa; aun así, es un aspecto que debe ser incluido en la formulación de la política, limitando el acceso a información primaria y la realización misma de investigaciones con este objeto de estudio.

Una de las discusiones más álgidas durante el proceso de desarrollo de la política giró en torno a la figura territorial más adecuada para la protección de los PIAV. Es bien conocido que la justificación para la creación del PNN Rio Puré, radicó en la presencia de pueblos en aislamiento; el mismo argumento se esgrimió para la ampliación del PNN Serranía de Chiribiquete. Ahora bien, durante las discusiones para la formulación de la política pública de PIAV en 2016, se habló de que un resguardo indígena podría no ser la figura de protección más adecuada, dado que esta figura no protege el subsuelo. Fue en este escenario que se planteó la necesidad de crear las áreas o zonas intangibles para la protección de pueblos aislados.

En relación con las implicaciones, como se destacó a lo largo de la investigación, el interculturalismo tiene como objetivo el alcanzar una justicia sustancial, más que formal, entre culturas, el diálogo, el respeto y la convivencia, más allá de la tolerancia y la coexistencia entre ellas. En este sentido, es preciso señalar que la política pública para PIAV en su concepción, se formuló bajo un esquema que propicio la interculturalidad; pues en el escenario de una consulta previa, se reunieron las diferentes visiones de un sin número de actores, con marcadas diferencias culturales, para abordar el tema de los pueblos aislados en Colombia.

²² Estas cuestiones buscan que, de clarificarse la presencia de aislados en el territorio nacional, estos no se vean “manoseados”, por las instituciones y organizaciones a la hora de mostrar resultados sobre la gestión de la política pública, y el interés científico. Tampoco se debe vulnerar la confidencialidad de esta información en el manejo con los medios de comunicación, pues este es un tema muy mediático.

La política pública para PIAV en Colombia fue una política que en su concepción propicio la interculturalidad, pero en su esencia es una política multicultural, pues busca como objetivo el reconocimiento de los pueblos aislados a ser respetados en su opción por el aislamiento. De este modo se reconoce a los pueblos indígenas aislados de la Amazonía como pueblos autónomos que desde la concepción multicultural de Kymlicka (1966), optaron por la opción del aislamiento como el ejercicio de un derecho colectivo, como una protección externa para salvaguardar su pervivencia como pueblo; por factores como la fiebre del caucho, y más recientemente la minería, la expansión de la frontera agrícola y las actividades de grupos ilícitos en las áreas protegidas donde se presume están ubicados los aislados en Colombia .

En cuanto al análisis del proceso de formulación de la política pública de PIAV, si bien el esquema corporativista en términos de Roth (2014) que se usó para formular la política pública , promovió ampliamente la participación y el consenso, esta misma metodología contribuyó a ralentizar los tiempos y consensos para la formalización del Documento final de política pública , y como se evidencio a lo largo de la investigación, el hecho que las consultas previas no estén reguladas formalmente en el escenario colombiano contribuyó a la dilatación de espacios, las faltas de reglamentación en el proceso , y todo esto contribuyó a que el proceso de formulación de la política pública se estancara y tardara años en ser expedida formalmente. Por lo que una recomendación para mejores prácticas en formulación de política pública en temas indígenas y ambientales sería apoyar decididamente los esfuerzos que está emprendiendo el gobierno nacional para regular la consulta previa en tiempos y reglamentaciones.

El hecho que esta política pública se formuló bajo el esquema de consulta previa, contribuyó a generar una red de actores comprometidos con la gobernanza de la política pública, por lo que esta es una de las ventajas de que esta política pública fuera formulada bajo este enfoque.

El tema de la viabilidad de haber utilizado la figura de la consulta previa en el esquema de formulación de la política pública de PIAV fue un tema que generó debates y que a continuación se quiere visibilizar. Pero para el concepto de los investigadores, fueron más las ventajas que se generaron por la utilización de este esquema que las propias desventajas; los asuntos que se pueden mejorar para formular más eficaces políticas públicas están relacionados en cuanto a la política pública de PIAV con la reglamentación de la consulta previa en Colombia, pues la ausencia de su reglamentación va en detrimento de mejores prácticas en los hacedores de política pública.

Conclusiones

La poca certeza sobre la presencia y localización de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario en Colombia, ha derivado en un amplio debate sobre la pertinencia de la consulta previa convocando a los pueblos aledaños, lo irregular de la situación deriva en un desequilibrio en la garantía del derecho al consentimiento previo, libre, autónomo e informado para los PIAV.

Si bien no existen evidencias en fotografía, satélite o video de la localización de estos pueblos, el simple hecho de que existan indicios documentados por Parques Nacionales territorial Amazonía, la Fundación *Amazon Conservation Team*, comunidades indígenas aledañas, antropólogos como Roberto Franco y otros académicos, es suficiente para promover la protección de tales pueblos dada su condición de sujeto especial de derechos por parte del Gobierno Nacional así como para el Sistema Internacional.

La no certeza de la existencia de los PIAV, o el conocimiento suficiente sobre las condiciones en las que habitan el territorio nacional, no son excluyentes para las obligaciones que tiene el Estado colombiano con la protección de sus derechos. Son estas comunidades minoritarias, para las que el concepto de derechos diferenciados de grupo sería aplicable en aras de hacer esta “comunidad imaginada” parte autónoma y soberana en el Estado Nacional.

Sin embargo, la incertidumbre mencionada limita las posibilidades de acción del Estado colombiano, hecho que ya ha sido superado en otros casos como los de Brasil y Perú, quienes a partir de la certeza sobre la existencia de PIAV han podido delimitar de manera adecuada la localización de estos pueblos, así como definir claramente qué otros pueblos pueden ser considerados como aledaños y por tanto ser consultados.

En este sentido, es preciso decir que no se ha reducido la incertidumbre en esta materia; sólo en el momento en que se logre la confirmación de su existencia y localización podrá superarse

el debate público entre ambientalistas e indigenistas, el cual aparece estancado en el tema de la confirmación de su presencia, pero que una vez superado, deberá centrarse en examinar los mejores instrumentos para garantizar la protección de los derechos de los PIAV.

En síntesis, teniendo otras alternativas de construcción para una política pública de una población que, en ejercicio de su autonomía desea estar aislada de la sociedad mayoritaria, el hecho de que la política haya sido impulsada principalmente desde las instituciones del Estado, resulta paradójico y contradictorio con el principio de respeto al gobierno propio a su autodeterminación, plena autonomía y Ley de Origen promulgada por los pueblos indígenas en Colombia.

En tal sentido, la realización de una consulta previa para la inclusión de fundamentos culturales de los PIAV en el marco de la formulación de la política pública de protección para estos pueblos, presenta una inconsistencia en sí misma en cuanto a la violación del principio de autonomía de los pueblos, por cuanto los espacios de interlocución se han establecido con los pueblos aledaños, más no con la población directamente beneficiada por esta política. Se establece acá un dilema en la formulación de la política, en la medida en que el contacto mismo por medio del interés de expedir programas y políticas públicas en su beneficio, violaría el derecho a no ser contactado.

No se encuentra por tanto una ruta adecuada para valorar e identificar las ventajas y desventajas de la propuesta de la política pública sobre la comunidad y sus miembros, ni forma alguna de atender las inquietudes y pretensiones que se presentan por parte de la comunidad directamente afectada, en lo que concierne a la defensa de sus intereses y hacia la posibilidad de pronunciarse sobre la viabilidad del mismo.

En este punto es pertinente resaltar que, de acuerdo a lo que establece el Convenio 169 de la OIT, las consultas en el marco de una formulación de una política pública de margen

intercultural, deben emprenderse con organizaciones, o instancias representativas que estén habilitadas para tomar decisiones o hablar en nombre de las comunidades interesadas; aun así los pueblos aledaños no pueden ser considerados como interlocutores válidos en la representación de los PIAV, toda vez que no han sido autorizados por el derecho propio de su pueblo o por quienes en consonancia con él, tuvieran la capacidad de delegar las decisiones sobre los destinos comunes.

Dado lo anterior, todo apunta a que no resulta legítimo consultar con cualquier miembro de la comunidad colindante a estos pueblos y mucho menos con agentes externos que no tienen delegación expresa del pueblo, o una legítima representatividad de sus autoridades ancestrales o de su derecho originario, y aún menos para decidir sobre su destino; de esta manera, más que una consulta previa estaríamos en un escenario de anti-consulta, el cual no cumpliría con el objetivo esencial de la consulta como es el garantizar y proteger los derechos colectivos de los PIAV.

Finalmente se concluye, que el término de aislamiento se puede destacar como un término etnocentrista²³ toda vez que es la sociedad mayoritaria quien “rotula” a los PIAV, siendo estas comunidades que han decidido autónomamente permanecer en aislamiento incluso frente al mismo Estado. En el ejercicio de su autonomía los PIAV no incluyen en su cosmovisión ni el contacto ni el sujeto del Estado, por lo que la necesidad de establecer contacto responde exclusivamente a la tendencia homogeneizante de la sociedad mayoritaria, incluidos los mismos pueblos aledaños.

Es pertinente señalar que el hecho de que el Estado en el marco de la formulación de una política que da solución a un problema público para la protección de los PIAV genere la oportunidad de que pueblos colindantes hayan incidido en su formulación responde a una postura que teóricamente puede enmarcarse en el multiculturalismo más que en el interculturalismo, esto

²³ Etnocentrismo: Actitud del grupo, raza o sociedad que presupone su superioridad sobre los demás y hace de la cultura propia el criterio exclusivo para interpretar y valorar la cultura y los comportamientos de esos otros grupos, razas o sociedades.

a raíz de la necesidad de garantizar la pervivencia de los PIAV en su condición de aislamiento y autonomía como comunidad política.

En efecto, al analizar el proceso de formulación se pudo evidenciar que la política pública para PIAV es una política de corte multicultural pues busca generar los instrumentos para garantizar el derecho de los pueblos aislados de la Amazonía al no contacto.

Del mismo modo, esta política pública tiene un esquema de gobernanza dinámica, pues durante el proceso de formulación de la política y en el marco de la consulta previa que se determinó para tal fin, participaron siete organizaciones públicas y dos de corte privado, que ayudaron a determinar las líneas de acción más idóneas para la política pública. Asimismo, esta red de organizaciones suple una función especial dentro del proceso de implementación de la política, bien sea en la parte operativa a cargo de las entidades del orden público, como en la veeduría para las organizaciones del orden privado.

El esquema corporativista en términos de Roth (2014) que se utilizó para formular la política pública, promovió ampliamente la participación y el consenso, pero esta misma metodología contribuyó a ralentizar los tiempos y consensos para la formalización del documento final de política pública, sin embargo la utilización de esta metodología contribuyó a otorgarle un esquema de gobernanza por parte de las propias autoridades indígenas, para que se procediera a la implementación de la política pública.

Como resultado de tal proceso, después de una larga concertación con actores estatales, internacionales y comunitarios, se promulgó la política pública de protección para los PIAV, mediante Decreto No. 1232 del 17 de julio de 2018; la política apenas inicia su proceso de implementación. El éxito radica entonces en el mantener un modelo de gobernanza corporativa que promueva diálogos interculturales entre los actores involucrados, en consonancia con la

garantía de derechos diferenciados de grupo a los PIAV –enfoque multicultural- propiciando escenarios institucionales capaces de garantizar su protección y pervivencia identitaria, aún sin su participación directa.

Referencias

- Aguilar, L. 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Aristizábal, D. (2010). *Isolated Indigenous People and their self Determination: An Analysis of Strategies in the Colombian Amazon*. La Haya: International Institute of Social Studies.
- Aristizábal, D (2018a) . *Informe de la Necesidad de Avanzar con la Formulación de la Política Pública para Protección a Pueblos Indígenas en Aislamiento de Colombia*. Amazon Conservation Team – Colombia (ACT) Recuperado de: [file:///C:/Users/JUAN/Downloads/Informe%20PIA%20Defensor%C3%ADa%20marzo%202018%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/JUAN/Downloads/Informe%20PIA%20Defensor%C3%ADa%20marzo%202018%20(2).pdf)
- Aristizábal, D (2018b). *Línea del Tiempo - Formulación del Decreto para la Protección a los pueblos Indígenas en Estado Natural o Aislamiento de Colombia*. [p. 2-12]
- Anderson, B. (1996). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de cultura económica.
- Belem do P. (2011). *Declaración de Belem sobre pueblos indígenas Aislados*. Brasil. (OTCA)
- Beuchot, M. (2005). *Interculturalismo y justicia social*. Ed. Siglo XXI.
- Brackelaire, V. (2008) *Situación de los últimos Pueblos Indígenas aislados en América latina. (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela)*. Brasilia: Brazil.
- De Souza Santos, B. (2009), “Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad”, en: Alberto Acosta & Esperanza Martínez, Comps., *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad*, Abya Yala, Quito,
- Cabrera, G.; Franky, C.E.; Mahecha. D. (1999) *Los Nukak: Nómadas de la Amazonía colombiana*. Universidad Nacional de Colombia, Programa Coama, Gobierno de Dinamarca, Santa Fe de Bogotá.

Congreso de Colombia (16 de Junio de 2011). *Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2010-2014. Ley 1450 de 2011.* Recuperado de: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3821_documento.pdf

Congreso de Colombia (9 de diciembre de 2011). *Por medio del cual se brindan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.* Decreto Ley 4633. Constitución Política de Colombia.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (30 diciembre 2013). *Informe: Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos.* Oea/ser.l/v/ii. Doc. 47/13 Original: Español. Consultado mayo 25 de 2017.

Correa A. Norma. *Interculturalidad y políticas Públicas: una agenda al 2016.* Pontificia Universidad Católica del Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social. Edición: Lima, marzo del 2011

Corredor D. (2013). *Organización del tratado de cooperación amazónica-OTCA. Diagnóstico, Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Colombia.* Recuperado de: [http://www.otca.org.br/piaci/uploads/componentes/ce663-diagnostico-colombia-pias-otca-oct2013.-1\).pdf](http://www.otca.org.br/piaci/uploads/componentes/ce663-diagnostico-colombia-pias-otca-oct2013.-1).pdf)

Corte Constitucional. Sala (Sala Tercera de Revision) (22 de enero de 2014) Sentencia T-025 de 2004, específicamente los Autos 004 de 2009, y 173 de 2012. [MP. Manuel Jose Cepeda Espinosa]

Cruz Rodríguez, Edwin, Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales (una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos) 127 Vniversitas, 91-125 (2013) doi:10.1144/Javeriana.VJ127.jcpp

Torres-Melo, Jaime & Santander, Jairo (2013). *Introducción a las Políticas Públicas, conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía.* IEMP ediciones, Procuraduría General de la Nación. Bogotá. ISBN: 978-958-734-137.

Tubino Fidel (2009), *Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico*.

Franco, R. (2012). *Cariba Malo. Episodios de resistencia de un pueblo indígena aislado del Amazonas*. Amazonas: Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonía – Instituto Imani. Leticia. Universidad Nacional de Colombia

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas- IWGIA-. (2007). *Pueblos Indígenas en Aislamiento voluntario en la Amazonía y en el Gran Chaco*. Copenhage: (Instituto de Promoción Estudios Sociales, España)

Infoamazonia. (2018, 07, 19). Periodico el Espectador. ON LINE. Recuperado en: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/firman-decreto-para-proteger-los-pueblos-indigenas-aislados-de-colombia-articulo-801245>

Kymlicka, W. (1996) *Ciudadanía multicultural Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. [Traducido al español de Multicultural citizenship, A liberal theory of minority rights] Barcelona: Editorial Paidós.

Kymlicka, W.(2007). *Las Odiseas Multiculturales-Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*. Edición Paidós Ibérica, S.A., España.

Ministerio del Interior y Justicia (2015). *Consulta Previa para la Política Pública de protección a Pueblos Indígenas en aislamiento*. Material no Publicado.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014): *Por el cual se amplía el Parque Nacional. Natural Serranía de Chiribiquete*. Resolución 1038. Recuperado de: <http://buscadorjuridico.minambiente.gov.co/document/file/7978?token=%2ByFaaXsZOvAaJpryOl3I5HWH8syG3fa/kmfeRoMqKm9cfMyjvz9Jhq0p8Yga9L8w1Vv2TXv1pKgNXrX/eHfkLfESCM6UCgchu2p73QvQ/8omssePGSOvbV31yLB7xNb5YfSjrK87EQ2XP2S3Dpd>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2002). *Por medio del cual se crea el Parque Nacional Natural Río Puré*. Res 0764 de 2002. Recuperado de: <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/resolucion-0764-43179683>.

Ministerio del Interior y de Justicia. (agosto 30 de 2005). *Por el cual se crea la Mesa Regional Amazónica para los Pueblos Indígenas de la Amazonía C)olombiana y se dictan otras disposiciones.* Decreto 3012 de 2005. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_3012_2005.htm.

Moreno, H. (2010). *Derechos diferenciados y Estado multicultural en Colombia.* (Corte Cons T-652/08, MP. Gaviria Díaz).

OACNUDH (2012). *Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la región Amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay: Resultado de las consultas realizadas por OACNUDH en la región: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.* Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo Oficina Regional para América Latina y el Caribe. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*

Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana – OPIAC. (2017) *¿Pueblos indígenas en “aislamiento” voluntario?* Recuperado el 13 de enero de 2017 de: <http://www.opiac.org.co/noticias/nacionales/293-pueblos-indigenas-en-aislamiento-voluntario.html>

Parques Nacionales Naturales de Colombia Territorial Amazonía DTAM. (2014). *Guía institucional para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial.* Recupeado de: http://cda.gov.co/apc-aa-files/31636561376436316331633537343462/ii.-guia-instit-proteccion-pi-aislamiento-2.09.14_2.pdf

Presidencia de la República de Colombia (Agosto 8 de 1996). *Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones .*Decreto 1397 de 1996. Recuperado de: <https://www.opiac.org.co/documentos/documentos-de-interes.html?download=10:decreto-1397-de-1996>

Rodríguez. G. A. (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Maestría en Derecho Área de Profundización en Derecho Constitucional. Bogotá. Colombia.

Rodríguez G. A. (2010), *La consulta previa con los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en Colombia*, Bogotá: Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario. Recuperado de: <http://xa.yimg.com/kq/groups/17102713/1206921489/name/CONSULTA+PREVIA+GLORIA+AMPARO+RODRIGUEZ.pdf>; revisado el 15 de SEPTIEMBRE abril de 2017.

Roth, Deubel. André Noel.

Reichel Dolmatoff, (1972). *San Agustín: Culture of Colombia*. Londres. Praeger Publishers

Reporte CESOP. *Políticas Públicas Interculturales para un mundo diverso*. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Julio de 2015. Editor responsable Francisco J. Sales Heredia.

Salazar, S. (2012). *Indigenas Yuri se resisten al mundo Blanco*. Recuperado de: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/indigenas-yuri-se-resisten-al-mundo-blanco.html>

Secretaria de Planeación Departamental Amazonas. (2012). Plan Departamental de Desarrollo Amazonas 2012-2015. Recuperado de: http://amazonas.gov.co/apc-aa-files/62643331626339656663303832303862/PLAN_DESARROLLO_DEPARTAMENTO_DE_AMAZONAS_2012_2015.pdf

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. –UARIV-(2011). *“Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Colombia Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas Libertad y Orden Libertad y Orden. Decreto Ley de Víctimas No.*

4633 de 2011. Recuperado de:
<https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/registroEspecialArchivos/Decreto4633-2011-ley-de-victimas.pdf>

Vargas Ll. (2012). *La entrevista en la investigación cualitativa*. Revista calidad en la Educación Superior. Programa de autoevaluación académica. Vol 3. Costa Rica. Universidad Estatal a distancia. pp. 119-139.

Vega, A. (2012). *Tesis Consulta previa a pueblos indígenas y tribales: Análisis y propuesta de legislación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Maestría en Derecho Área de Profundización en Derecho Constitucional. Recuperado de: <file:///C:/Users/JUAN/Downloads/tesis%20consulta%20previa.pdf>.

Viana, André. (2016) *El Derecho a la Consulta Previa – Echando un pulso a la nación homogénea*. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Walsh, C.(2009). *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*, Universidad Andina Simón Bolívar – Abya Yala, Quito.

ANEXOS

Anexo 1

Línea de Tiempo - Formulación del Decreto para la Protección a los pueblos Indígenas en Aislamiento de Colombia

AÑO	FECHA	ACTIVIDAD
2010	Noviembre 15 y 16	Confirmación de pueblos en Aislamiento o Estado Natural en Colombia / PNN Río Puré Se confirma la presencia de dos pueblos en aislamiento en Colombia.
2011	Febrero 28 a Marzo 12	Intercambio metodologías de localización de Pueblos en Aislamiento / Valle del Javari (Brasil) Delegación de Colombia conoce la metodología en campo de identificación de PIA.
2011	Julio 25	Mesa Regional Amazónica (MRA) / Bogotá Presentar el estado del arte actual sobre el conocimiento de pueblos Indígenas Aislados. Identificar las entidades que tengan competencias en el tema.
2011	Agosto 25	1era reunión de la OTCA del Marco Estratégico para Elaborar una Agenda Regional de Protección a PIAV / Brasilia 1era reunión en el marco de la OTCA, los países miembros aprobaron aprobado el proyecto “Marco Estratégico para Elaborar una Agenda Regional de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial”.
2012	Marzo 1	Publicación "Cariba Malo, Episodios de Resistencia de un pueblo indígena aislado del Amazonas" / Bogotá El investigador Roberto Franco publica el libro que demuestra la existencia de pueblos en aislamiento dentro y en inmediaciones al Parque Nacional Natural Río Puré. UNAL, PNN, ACT.
2013	Abril 14 a 21	Entrenamiento regional para protección a PIAV / La Pedrera (Amazonas) Entrenamiento entre Perú, Ecuador, Brasil y Colombia en aspectos técnicos para la ubicación, delimitación y protección de los PIAV y planes de contingencia. ACT.
2013	Junio 21	Taller Nacional PIAV, patrocinado por la OTCA / Bogotá Se presenta ante las instituciones y organizaciones indígenas la necesidad de avanzar con una política de protección a estos pueblos.
2013	Junio 26 y 27	Mesa Regional Amazónica / Bogotá Se socializa el borrador de lineamientos producto a los espacios de formulación del Comité.
2013	Octubre 16 a 19	Formulación de Lineamientos en Terreno/ Komeyafu, La Pedrera (Amazonas) Socialización, revisión y construcción participativa con las asociaciones indígenas ACIMA, ACIYA, PANI y AIPEA del documento borrador de la política pública para la protección de los PIA de Colombia.
2013	Octubre 25	Formulación de Lineamientos / Leticia Gobierno y las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas – AATIs revisan lineamientos de protección a nivel regional.
2014	Abril 28 a Mayo 2	Formulación de Lineamientos en Terreno / Araracuara (Caquetá) Socialización, revisión y construcción participativa con las asociaciones indígenas CRIMA y ACIBAC de la política pública para la protección de los PIAV de Colombia.
2014	Marzo 4 y 5	Mesa Regional Amazónica (MRA) / Bogotá Aclaran dudas acerca del proceso de formulación.
2014	Mayo 15 a 16	Mesa Regional Amazónica / Bogotá

		Concertación de la Ruta de Consulta fase 1.
2014	Junio	Revisión Jurídica / Bogotá Revisión jurídica por parte del Ministerio del Interior.
2014	Junio 24	Mesa Regional Amazónica (MRA) / Bogotá Concertación de la Ruta fase 2.
2014	Junio	Mesa Permanente de Concertación (MPC) con organizaciones indígenas de orden nacional / Bogotá Se acuerda la ruta de Consulta Previa. Junio 10 a 11 Se hace entrega a la MPC del acervo documental del proceso. Junio 18
2014	Noviembre 26	MPCI (AATIs y Gobernación de Amazonas) / Leticia Gobierno y AATIs discuten y aprueban el borrador de lineamientos y ruta de consulta previa.
2014	2014: Diciembre 16 y 23	Ocho (8) Reuniones de Alistamiento con OPIAC para implementación de la ruta de consulta / Bogotá Se acordaron los documentos para ser llevados a la consulta, y se preparan los insumos y la metodología de consulta.
2015	Marzo a Diciembre	Convenio OPIAC / La Pedrera (Amazonas) Cuyo objetivo es apoyo logístico para realizar la Consulta Previa.
2015	Marzo a Diciembre	Consulta Previa a nivel territorial entre las asociaciones de autoridades indígenas y el Gobierno Nacional en los 6 departamentos de la Amazonía Colombiana (CRIMA, ACTIVA, ACAIPI, Organización Zonal Indígena de Puerto Colombia, AIPEA-PANI, ACIMA y ACIYA, CIMTAR, AIZA – AZICATCH, ACATISEMA, Capitanes Zona Miraflores y autoridades la Yuquera)
2015	Diciembre 18	Reunión con delegados indígenas de la Consulta Previa (MRA Ampliada) / Bogotá Gobierno, Organizaciones Indígenas, AATTIs y delegados indígenas de la consulta previa revisan puntos álgidos producto de las reuniones de consulta. Se acuerda construir un sistema para la protección a pueblos en estado natural y aplicar el decreto 2333 de 2014 para su protección territorial.
2016	Marzo a Diciembre	Consolidación de marco normativo como resultado de la consulta previa / Bogotá Como resultado de los espacios de consulta previa, el Gobierno unifica una propuesta de Decreto y se entrega a la OPIAC para su revisión.
2016	Noviembre 16 al 18	Reunión de expertos Internacionales con auspicio de la OTCA / Bogotá Representantes de Perú y Brasil exponen y atienden dudas del gobierno colombiano y organizaciones indígenas respecto al: registro, control, vigilancia, monitoreo e investigación; insumos que son incorporados en la propuesta del marco normativo.
2016	Diciembre	Reunión interinstitucional para la revisión del decreto y su concertación técnica / Bogotá Se socializaron vía comunicación escrita, los resultados de la consulta previa en terreno y el documento con ajustes jurídicos de acuerdo a los insumos recogidos en terreno.
2017	Abril	Reunión interinstitucional para la revisión del decreto y su concertación técnica / Bogotá Se socializaron los resultados de la consulta previa en terreno y el documento con ajustes jurídicos. Además, las instituciones hicieron sus observaciones al Decreto ajustado.
2017	Mayo 5	Mesa Regional Amazónica (MRA) / Bogotá

		La Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías del Ministerio del Interior, se compromete a culminar la ruta.
2017	Septiembre 18 a Diciembre 13	Concertación del documento entre OPIAC y MinInterior / Bogotá Se aprueba el documento concertado entre OPIAC y DAIRM con algunos disensos puntuales.
2017	Octubre 19 al 29	Intercambio Internacional en Colombia / Bajo Río Caquetá (Amazonas) Delegados indígenas de Brasil, Colombia y Perú compartieron experiencias de protección y coordinación con gobiernos para la garantía de los derechos de los pueblos en estado natural.
2018	Marzo 14 al 16	Mesa Regional Amazónica (MRA) / Bogotá Se acordó agendar la protocolización del decreto para la próxima MRA.
2018	Marzo 15 y 21	Revisión con instituciones del Gobierno / Bogotá Gobierno analiza el documento concertado entre la Organización de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana y el Ministerio del Interior.
2018	Marzo 21	Mesa Regional Amazónica (MRA) y Mesa Permanente de Concertación (MPC) espacio técnico / Bogotá Delegados de la MRA y MPC realizan una revisión interna del decreto.
2018	Marzo 22	Concertación con delegados MPC y Gobierno / Bogotá Se concerta una versión entre Gobierno y delegados de la MPC. Se presentan disensos puntuales a ser abordados en reuniones técnicas y en la MRA y MPC.
2018	17 de Julio	Se suscribe el Decreto 1232 de 2018. Por el cual se adiciona el Capítulo 2, del Título 2, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para establecer medidas especiales de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y se crea y organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural.

Fuente: Informe de la Necesidad de Avanzar con la Formulación de la Política Pública para Protección a Pueblos Indígenas en Aislamiento de Colombia (2017), Línea de Tiempo Formulación de la Política Pública

Anexo 2

ANÁLISIS DECRETO 1232 DE 2018 POLÍTICA PÚBLICA PROTECCIÓN PIAV

ARTICULO	CONTENIDO	Gobernanza y Formulación de PP	Análisis Multicultural e intercultural
ARTÍCULO 2.5.2.2.1.1. OBJETO.	El presente capítulo tiene por objeto reglamentar la Ley 21 de 1991 en lo relacionado con las medidas especiales para la prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural y crear el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural.	Por la premisa de la creación de un Sistema de Prevención, se entiende un modelo corporativo de Gestión en virtud de las premisas de Roth (2014)	De acuerdo al enfoque de multiculturalismo Kymlicka establece el Principio de garantía a los derechos de las minorías: “En una sociedad democrática existe la obligación de garantizar protección a los derechos de las culturas minoritarias frente a las decisiones que pudiera tomar el conjunto de la sociedad”. En esa línea cabe señalar, entonces, que existe un deber moral de proteger a las culturas minoritarias del impacto desestabilizador de las decisiones de la sociedad de la que forman parte.

			El estado multicultural es respetuoso del bien particular y del bien común, es decir respetuoso de la diferencia y de la semejanza en su justa proporción y es ahí donde se da analogía y se cumple o se realiza la justicia
ARTÍCULO 2.5.2.2.1.3. PRINCIPIOS.	La protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento se orientará por los principios contenidos en la Constitución Política, los tratados, convenios e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, el ordenamiento jurídico colombiano, la Ley de Origen, la Ley Natural, el Derecho Mayor o el Derecho Propio, la jurisprudencia que reconoce, garantiza y desarrolla los derechos diferenciados de los Pueblos Indígenas, tales como pro persona, pro-natura, prevención, enfoque diferencial, progresividad y no regresividad, acción sin daño, coordinación, concurrencia y coordinación,	Gobernanza	Multiculturalismo expresando un concepto que se refiere a modelos de sociedad que pueden servir como guía para establecer o modificar relaciones sociales, para diseñar y justificar políticas públicas, para tomar decisiones y para realizar acciones.
1. AUTODETERMINACIÓN Y NO CONTACTO.	Se concreta en la decisión libre y voluntaria de los pueblos indígenas de mantenerse en aislamiento y sin contacto con el resto de la sociedad. En observancia de este principio, los Pueblos Indígenas en Aislamiento tienen el derecho a mantenerse en este modo de vida durante el tiempo que así lo determinen.	NA	Multiculturalismo - Las culturas minoritarias tienen el derecho a preservarse como comunidades culturalmente diferentes, pero solo en la medida que se autogobiernen respetando los principios liberales mínimos (libertad, igualdad y autonomía).
2. INTANGIBILIDAD TERRITORIAL PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO:	Es la prohibición de cualquier intervención directa o indirecta en los territorios donde se asientan los Pueblos Indígenas en Aislamiento, entendidos como los espacios físicos de los cuales las comunidades sustentan su existencia, salvo en las excepciones contempladas taxativamente en este capítulo.	NA	Multiculturalismo
3. PRECAUCIÓN.	Cuando existan serios indicios de la existencia de Pueblos Indígenas en Aislamiento, aún sin la confirmación de su existencia, deberá darse aplicación a las medidas normativas de prevención y protección para la defensa de los derechos colectivos e individuales de estos pueblos.	GOBERNANZA Entendiendo la activación del sistema de prevención de los derechos colectivos de los aislados	Multiculturalismo
4. INTERDEPENDENCIA TERRITORIAL.	Con el fin de garantizar plenamente los derechos a la existencia física, la integridad espiritual, cultural y territorial de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, se reconoce la relación de los territorios de los Pueblos Indígenas en Aislamiento con los de territorios de otros pueblos indígenas en una misma área geográfica, de tal manera que el alcance de las medidas de protección tenga efectos más allá de las zonas intangibles definidas.	Gobernanza	Multiculturalismo La autonomía como valor esencial otorga libertad a los individuos para elegir sus hábitos y formas de expresión que le permitan delinear su propia identidad, incluso les permite elecciones que pueden ser contrarias a los ideales normativos de la cultura a la que pertenecen.

<p>5. CORRESPONSABILIDAD.</p>	<p>La garantía de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento es responsabilidad de todas las entidades públicas de los órdenes nacional y territorial, incluyendo a los pueblos indígenas y sus autoridades en los territorios colindantes, así como de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Este principio es complementario a la correlación de deberes y derechos de toda persona.</p>	<p>Gobernanza</p>	<p>Interculturalidad teniendo en cuenta que la participación para la implementación de la política pública de los PIAV hace parte varios actores.</p>
<p>6. PARTICIPACIÓN.</p>	<p>En las instancias creadas por este capítulo se garantizará la participación de las autoridades indígenas legalmente constituidas y de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas directamente colindantes. Las distintas entidades del Estado comprometidas con el desarrollo, ejecución y seguimiento de las medidas y mecanismos previstos en este capítulo deberán trabajar de manera armónica y respetuosa con las autoridades indígenas.</p>	<p>Gobernanza. Según Torres, una política pública se gobierna, donde el gobierno se apoya en una estructura de interacción de actores, tanto dentro como fuera de su control jerárquico para una acción conjunta.</p>	<p>Interculturalismo refiriéndose a la posibilidad de un proyecto político de relaciones entre diversas culturas. (autoridades Indígenas, entidades del Estado)</p>
<p>Artículo 2.5.2.2.1.4. Definiciones. Pueblos Indígenas en Aislamiento:</p>	<p>Son aquellos pueblos o segmentos de pueblos indígenas que, en ejercicio de su autodeterminación, se mantienen en aislamiento y evitan contacto permanente o regular con personas ajenas a su grupo, o con el resto de la sociedad. El estado de aislamiento no se pierde en caso de contactos esporádicos de corta duración.</p>	<p>NA</p>	<p>Preservacionismo – Multiculturalismo La autonomía como valor esencial otorga libertad a los individuos para elegir sus hábitos y formas de expresión que le permitan delinear su propia identidad, incluso les permite elecciones que pueden ser contrarias a los ideales normativos de la cultura a la que pertenecen.</p>
<p>Artículo 2.5.2.2.1.4. Definiciones. Estado natural:</p>	<p>Denominación que se le otorga a los Pueblos Indígenas en Aislamiento por parte de otras comunidades indígenas y es reconocida por el Estado colombiano, para hacer referencia a su estrecha relación con los ecosistemas, su forma de vida originaria y al alto grado de conservación de sus culturas.</p>	<p>NA</p>	<p>Preservacionismo – multiculturalismo</p>
<p>Artículo 2.5.2.2.1.4. Definiciones. Riesgo:</p>	<p>Resultado de las relaciones entre las amenazas externas a los derechos a la vida, la autodeterminación, el territorio y la vulnerabilidad de los Pueblos Indígenas en Aislamiento. De acuerdo con el nivel del riesgo, se adoptarán medidas de prevención temprana, urgente o de protección necesarias.</p>		<p>Multiculturalismo - Las restricciones internas son reivindicaciones del grupo cultural en contra de sus miembros individuales, que tienen como función protegerlo del disenso interno. Las protecciones externas hacen referencia a reivindicaciones del grupo cultural frente a la sociedad englobante, que tratan de protegerlo del impacto de sus decisiones. Restricciones internas y protecciones externas contribuyen a salvaguardar la estabilidad del grupo, pero pueden usarse</p>

			para vulnerar los derechos individuales.
Artículo 2.5.2.2.1.4. Definiciones.	Riesgo medio-alto: probabilidad de que se concreten las amenazas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento en un lapso de tiempo indefinido.		Multiculturalismo- Las restricciones internas son reivindicaciones del grupo cultural en contra de sus miembros individuales, que tienen como función protegerlo del disenso interno. Las protecciones externas hacen referencia a reivindicaciones del grupo cultural frente a la sociedad englobante, que tratan de protegerlo del impacto de sus decisiones. Restricciones internas y protecciones externas contribuyen a salvaguardar la estabilidad del grupo, pero pueden usarse para vulnerar los derechos individuales.
Artículo 2.5.2.2.1.4. Definiciones.	Riesgo inminente: probabilidad alta de que se concreten las amenazas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento de forma inmediata.		Multiculturalismo Las restricciones internas son reivindicaciones del grupo cultural en contra de sus miembros individuales, que tienen como función protegerlo del disenso interno. Las protecciones externas hacen referencia a reivindicaciones del grupo cultural frente a la sociedad englobante, que tratan de protegerlo del impacto de sus decisiones. Restricciones internas y protecciones externas contribuyen a salvaguardar la estabilidad del grupo, pero pueden usarse para vulnerar los derechos individuales.
Artículo 2.5.2.2.1.4. Definiciones. Pueblos Indígenas Colindantes:	Poblaciones indígenas que habitan territorios directamente adyacentes a los territorios de los Pueblos Indígenas en Aislamiento.		Multiculturalismo Las restricciones internas son reivindicaciones del grupo cultural en contra de sus miembros individuales, que tienen como función protegerlo del disenso interno. Las protecciones externas hacen referencia a reivindicaciones del grupo cultural frente a la sociedad englobante, que tratan de protegerlo del impacto de sus decisiones. Restricciones internas y protecciones externas contribuyen a salvaguardar la estabilidad del

			grupo, pero pueden usarse para vulnerar los derechos individuales.
Artículo 2.5.2.2.1.4. Definiciones. Indicio:	Señal a partir de la cual se puede deducir la posible existencia de Pueblos Indígenas en Aislamiento. Los indicios pueden ser de distinto tipo: lingüísticos, históricos, materiales, culturales, geográficos, y provenir de distintas fuentes como testimonios orales, análisis de imágenes satelitales, avistamientos, entre otros.		Preservacionismo
Artículo 2.5.2.2.2.1. Sistema Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento.	<p>Mediante la presente sección se organiza el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, entendido como el conjunto de principios, enfoques, normas, políticas, estrategias, ejes temáticos, metodologías, mecanismos, instrumentos, actividades, autoridades indígenas legalmente constituidas y autoridades tradicionales, sociedad civil; instancias e instituciones públicas del orden nacional y territorial que, a través de la articulación y el ejercicio de sus competencias y funciones, posibiliten el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de medidas de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento.</p> <p>Artículo 2.5.2.2.2.2. Objetivos. Son objetivos del Sistema Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir e implementar medidas de prevención y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento garantizando la participación efectiva los pueblos indígenas colindantes. 2. Coordinar, organizar y fortalecer la institucionalidad pública competente para garantizar la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento. 3. Promover el diseño de medidas legislativas y administrativas en materia de prevención y protección de derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento. 4. Garantizar e impulsar el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, de acuerdo con las estrategias definidas por el Sistema. 5. Promover el diseño e implementación de estrategias de monitoreo y evaluación del estado de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento. 6. Definir, implementar y evaluar periódicamente las estrategias de coordinación. Nación - territorio para la protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento. 	Gobernanza	<p>Multiculturalismo – Preservacionismo.</p> <p>Para el caso de multiculturalismo expresa un concepto que se refiere a modelos de sociedad que pueden servir como guía para establecer o modificar relaciones sociales, para diseñar y justificar políticas públicas, para tomar decisiones y para realizar acciones. En tal sentido, mediante la creación del sistema nacional de prevención y protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario se pretende establecer una política pública con el fin de establecer una especial protección a estas comunidades.</p>

<p>Artículo 2.5.2.2.11. Grupos Técnicos Interculturales.</p>	<p>En el marco de los comités Locales, se conformarán Grupos Técnicos Interculturales encargados de apoyar técnica y operativamente a los Comités Locales para la Prevención y Protección a los Pueblos Indígenas en Aislamiento.</p>	<p>Modelo pragmático , que mezcla la labor de los técnicos y de los representantes de los pueblos indígenas.</p>	<p>Interculturalismo La política del pluralismo esboza al tiempo que acepta esas relaciones de tensión entre la ética y la política, también propone que los dilemas políticos a que den lugar los desacuerdos profundos se resuelvan en sed democrática y deliberativa.</p>
<p>Artículo 2.5.2.2.3.1. Consulta previa en el caso de los Pueblos Indígenas en Aislamiento.</p>	<p>Salvo los eventos señalados en el artículo 193 del Decreto Ley 4633 de 2011, en concordancia con los principios de autodeterminación y no contacto e intangibilidad territorial, en el caso de los Pueblos Indígenas en Aislamiento el derecho de consulta previa debe interpretarse teniendo en cuenta su decisión de mantenerse en aislamiento y la necesidad de otorgar mayor protección a dichos pueblos dada su situación de vulnerabilidad, por lo que no se recurrirá a este tipo de mecanismos de participación y consulta.</p>	<p>Gobernanza la figura de la consulta previa dentro del proceso de formulación de la política logro cohesionar las diferentes visiones de los actores del proceso y creo una red de politica publica.</p>	<p>Interculturalismo El derecho fundamental a la consulta previa se realiza mediante el diálogo intercultural de ambas partes respetando el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas.</p>
<p>Artículo 2.5.2.2.3.2. Estrategias de Prevención.</p>	<p>Para la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento se establecen medidas de prevención en dos categorías: 1. Prevención temprana: componente orientado a identificar y prevenir las causas que generan las amenazas a los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, que buscan evitar su vulneración. 2. Prevención urgente: componente que, ante el riesgo de una violación de derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, adopta acciones, planes y programas orientados a atender la contingencia y desactivar las amenazas para evitar su ocurrencia.</p>		<p>Preservacionismo</p>
<p>Artículo 2.5.2.2.3.7. Programas de formación, sensibilización y divulgación en materia de derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento.</p>	<p>El Ministerio del Interior, en coordinación con las entidades competentes y con las autoridades indígenas legalmente constituidas y/o autoridades tradicionales, pondrá en marcha programas de promoción, divulgación y sensibilización de los derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, con el fin de hacer pedagogía sobre la importancia de la prevención y la protección de sus territorios y el grave riesgo que representa el contacto para su existencia.</p>	<p>Gobernanza</p>	<p>Interculturalismo El interculturalismo, por su parte, asume varios postulados de Kymlicka, como la necesidad de derechos diferenciados. Pero también formula críticas de tipo metodológico, normativo y práctico, con miras a alcanzar una justicia sustancial, más que formal, entre culturas, que ataque las causas económicas y sociales de la desigualdad, así como el diálogo, el respeto y la convivencia, más allá de la tolerancia y la coexistencia entre ellas.</p>
<p>Artículo 2.5.2.2.3.14. Informes de riesgo para Pueblos Indígenas en Aislamiento.</p>	<p>Los Comités Locales, con apoyo del Ministerio del Interior, realizarán informes de riesgo que consistirán en el análisis de la relación entre amenazas, vulnerabilidades y capacidades institucionales y comunitarias, y la</p>	<p>Gobernanza</p>	<p>Interculturalismo El interculturalismo enfatiza en la necesidad del diálogo entre culturas, los intercambios y el aprendizaje</p>

	<p>conjugación de los aspectos atinentes a las dinámicas territoriales, los sistemas de garantías de derechos, la caracterización de los sujetos en riesgo y la identificación de las dinámicas de violencia y afectaciones territoriales. De acuerdo con el nivel de riesgo los informes de riesgo podrán ser: Riesgo medio-alto: tendrá como objetivo que las autoridades adopten medidas de carácter urgente enfocadas a la disuasión y control del riesgo, así como medidas de prevención, protección y atención de contingencias. Estos informes serán elaborados, verificados y evaluados en los comités locales, como base para la emisión de alertas tempranas para la protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento. En este caso, los informes de riesgo se realizarán máximo en veinte días hábiles desde la identificación del riesgo. El tiempo de acción y respuesta por parte de los comités locales será de nueve días calendario a partir de su remisión al Ministerio del Interior. Riesgo inminente: tendrá como objetivo hacer énfasis en la estrategia de disuasión inmediata de la amenaza como mecanismo expedito de prevención y en la activación inmediata de los planes y rutas de contingencia. Ante estos eventos, cualquiera de los integrantes del Comité Local informará de forma inmediata al Ministerio del Interior ya todos los miembros de dicho comité, quien podrá emitir la alerta temprana. Estos informes serán revisados, verificados y evaluados en los comités locales, y se informará a la comisión Nacional, con el objeto de realizar el respectivo seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas, dentro del término de cuatro días hábiles desde la recepción de la alerta temprana. Parágrafo. La ocurrencia de un contacto con un Pueblo Indígena en Aislamiento tendrá carácter de riesgo inminente, dada la gravedad de las consecuencias que podrían derivarse del hecho.</p>		<p>mutuo. Para Walsh²⁴, la interculturalidad es “el contacto e intercambio entre culturas en términos equitativos; en condiciones de igualdad”²⁵. El intercambio es un aprendizaje y comunicación permanente entre los grupos e individuos que forman las culturas y entre sus distintas racionalidades, valores, saberes y tradiciones.</p>
<p>Artículo 2.5.2.2.4.1. Medidas especiales de protección.</p>	<p>Las medidas de protección responden al deber del Estado de adoptar las medidas prioritarias en caso de vulneración de derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, mediante la adopción de acciones para mitigar los efectos y garantizar que los hechos no se repitan. Las medidas especiales de protección serán las siguientes: 1. Planes de contingencia. 2. Sanciones por infracciones ambientales por la</p>	<p>NA</p>	<p>Preservacionismo</p>

²⁴ Catherine Walsh, Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época, Universidad Andina Simón Bolívar – Abya Yala, Quito, 49 (2009).

²⁵ *Ibíd.*, 14.

	vulneración de las medidas de prevención y protección establecidas en el presente capítulo, de acuerdo con lo dispuesto en la ley. 3. Revisión y ajuste de instrumentos de prevención y protección.		
Artículo 2.5.2.2.4.6. Protección de los territorios de los Pueblos Indígenas en Aislamiento.	El Gobierno nacional garantizará el derecho de los Pueblos Indígenas en Aislamiento a vivir libremente de acuerdo con sus culturas en sus territorios ancestrales, los cuales tendrán la condición de intangibilidad. Por tanto, como sujetos de especial protección constitucional, en ningún caso podrán ser intervenidos o despojados de sus territorios, ni serán objeto de políticas, programas, acciones, proyectos, obras o actividades privadas o públicas, académicas o investigativas que promuevan el contacto o realicen intervenciones en sus territorios. La Agencia Nacional de Tierras, de oficio, iniciará los procedimientos administrativos establecidos en el Decreto 1071 de 2015, en los casos que exista titulación a particulares dentro del territorio donde se asienten los pueblos indígenas en aislamiento.		Multiculturalismo De acuerdo a lo que establece Kimlicka describe el reto del multiculturalismo “las sociedades modernas tienen que hacer frente cada vez más a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales (Kimlicka, 1996: 25) Lo que puede resaltarse aquí es que efectivamente el multiculturalismo está ligado a la diversidad cultural como un fenómeno que se da en el mundo, asume de facto esta diversidad. Y dado que el multiculturalismo afirma este hecho, también ha derivado en el proyecto de un pluralismo cultural.
Parágrafo 6.	Con el fin de evitar incentivos al contacto y de prevenir los graves riesgos que podrían derivarse de su ocurrencia, en caso de que los pueblos en aislamiento entren en contacto con la sociedad, la condición de intangibilidad del territorio se mantendrá sin variaciones hasta cuando la decisión libre y autónoma de este pueblo la flexibilice o le ponga término.		Multiculturalismo - Las restricciones internas son reivindicaciones del grupo cultural en contra de sus miembros individuales, que tienen como función protegerlo del disenso interno. Las protecciones externas hacen referencia a reivindicaciones del grupo cultural frente a la sociedad englobante, que tratan de protegerlo del impacto de sus decisiones. Restricciones internas y protecciones externas contribuyen a salvaguardar la estabilidad del grupo, pero pueden usarse para vulnerar los derechos individuales.

Elaboración propia.

Anexo 3

Análisis de actores que incidieron en el proceso de consulta previa para la formulación de la política pública de los PIAV.

PUBLICO / PRIVADO	ACTOR	ACTIVIDAD	AÑO
Privado	Organización de los Pueblos de la Amazonía Colombiana - OPIAC	Adelantó el cabildeo para que el tema de PIAV se incluyera en la agenda política de los espacios de concertación entre el Gobierno Nacional y las organizaciones indígenas y así se desarrollara la consulta, esta organización tuvo acceso y participación en los fondos destinados para la consulta. Durante el 2012 - 2017, la OPIAC se ha mostrado preocupada por la falta de legislación para la protección de los PIAV en el País, liderando en varias ocasiones las discusiones del Comité para la protección de los PIAV y estableciendo acuerdos con las asociaciones indígenas e instituciones gubernamentales. La OPIAC, ha planteado que su labor en la protección a los PIAV es acompañar a las comunidades de base, obtener información y trabajar en los espacios de concertación para garantizar los derechos de los PIAV. (Organización de los Pueblos de la Amazonía Colombiana OPIAC, s.f.)	2012- Hasta la fecha
Privado	Amazon Conservation Team –ACT	Esta fundación ha liderado la investigación en este tema en el país de la mano con Parques Nacionales. La metodología desarrollada por la fundación despertó interés en otros países debido a su bajo impacto sobre los pueblos aislados y su rigurosidad técnica. La investigación que realiza ACT se lleva a cabo en conjunto y a través de contrataciones con expertos indígenas que recogen información acerca de la existencia de PIAV en sus comunidades siguiendo metodologías no invasivas. Adicionalmente, ACT fue un aliado técnico y financiero para el Ministerio del Interior, en su proceso de formulación de la política pública para la protección de los PIAV.	2012- Hasta la fecha
Público	Ministerio del Interior- Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías	Coordinó la formulación de las políticas de protección a los pueblos indígenas de Colombia, en este caso la protección de los PIAV, el reconocimiento de su existencia, además de haber brindado garantía en la protección de sus derechos.	
Público	Parques Nacionales Naturales	Según la OTCA, es el actor institucional más importante para la protección de los PIAV en Colombia, es grato e importante reconocer la labor de protección en campo que ha adelantado Parques Nacionales Naturales, en especial la relación de dialogo y los acuerdos de protección que sostiene con las comunidades vecinas. Si bien no existe la coordinación deseada con entidades de orden departamental, es de resaltar la reciente intención de Parques Nacionales de tender puentes con estas para lograr una mejor protección de los PIAV. Desde su coordinación a nivel amazónico la dirección territorial de Amazonía ha identificado a los Pueblos en Aislamiento como una prioridad de conservación.	2011- Hasta la fecha
Público	Agencia Nacional de Tierras – ANT	De acuerdo con el Decreto Ley de Víctimas 4633 del 2011, en su artículo 71, se dictan medidas de protección para pueblos indígenas no contactados, en aislamiento voluntario o en contacto inicial. Allí dicta que se “priorizará la titulación de resguardos para pueblos o comunidades indígenas no contactadas, en aislamiento voluntario o	2011- Hasta la fecha

		en contacto inicial, con el fin de asegurar jurídicamente y proteger efectivamente el territorio colectivo y sus derechos humanos”. (Art 71, Ley de Víctimas 4633) En concordancia con este mandato, la Agencia Nacional de Tierras anteriormente, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) acompañado de la ONG Amazon Conservation Team (ACT) adelantaron las investigaciones y trámites correspondientes para la titulación de un resguardo en las zonas que se creen habitadas y en uso por los pueblos aislados del río Puré. Este resguardo se constituirá en condición de traslape con el Parque Nacional Natural Río Puré, traslape permitido bajo la legislación colombiana (Decreto 622 de 1977) garantizando así derechos territoriales a los PIAV en caso de ocurrir un contacto.	
Público	Ministerio de Salud y la Protección Social	Reconoce la importancia de trazar unas acciones de salud para pueblos en aislamiento. Según los representantes del Ministerio, no se ha avanzado en protocolos o políticas de salud para PIAV debido a dos factores. En primer lugar, existe una falta de personal especializado en el tema indígena y recursos dentro del Ministerio, en segundo lugar, porque en el momento se está construyendo el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI) en el marco de la subcomisión de salud indígena, compuesta por representantes indígenas y miembros del gobierno. Esta subcomisión se encuentra en la fase de planeación y concertación entre el Gobierno Nacional y las instancias de representación de los pueblos indígenas de las líneas gruesas del sistema de salud y aún no ha priorizado puntos específicos como lo sería la salud de los PIAV.	2013
Público	Ministerio de Cultura	Es un actor que se reincorpora al proceso asistiendo a las reuniones del comité con la OTCA, a través del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), entidad adscrita al Ministerio. El ICANH también hizo parte de un Intercambio técnico sobre la metodología de la FUNAI de protección de los pueblos indígenas aislados en el Valle del Javari, Amazonas, Brasil; que se realizó el 16 al 29 de noviembre del 2012 en el marco de los acuerdos establecidos en la OTCA.	2012
Público	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Establece que es necesario hacer una adecuación institucional en la ANLA con el fin de restringir el otorgamiento de licencias en territorios habitados por pueblos indígenas en situación de aislamiento que no sean Parques Naturales. Finalmente, el Ministerio considera que es imprescindible operativizar el principio de precaución al interior de su institución e identificar el área dentro de la entidad que tendría la responsabilidad de protección a PIAV.	2012
Público	Departamento Nacional de Planeación – DNP	Se ha comprometido a brindar apoyo técnico en coordinación con el Ministerio del Interior a la construcción de la política de protección, la asignación de un funcionario encargado de las políticas de asuntos étnicos, incluyendo la política para Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial - PIACI y la integración y armonización de dicha política con el documento de orientación del CONPES que elabora una política integral para los pueblos indígenas.	2012

Fuente: Elaboración Propia

Anexo 4

Entrevistas y Temas Abordados Política Publica PIAVS

Número	Nombre Entrevistado	Cargo	Temas Abordados	Ciudad y Fecha
Entrevista 1	Antenor Vaz	Coordinador nacional de indios recién contactados. Fundación Nacional del Indio. Brasil	Consulta o anticonsulta Retos para el futuro de PIAVS	Bogotá, abril 5 de 2016
Entrevista 2	Edgar Castro	Profesional Dirección territorial Amazonía. Parques Nacionales Naturales de Colombia	Temas abordados Contexto histórico PIAVS Diagnostico actual PIAVS Fallas del proceso de la política Vacíos de la política Retos para el futuro	Bogotá, agosto de 2016
Entrevista 3	Tomas Román	Profesional OPIAC	Temas abordados Consulta o anticonsulta Diagnóstico PIAVS Fallas del proceso Retos para el futuro	Bogotá, octubre de 2016
Entrevista 4	Carlos Ariel Ruiz	Investigador	Temas abordados Consulta o Anticonsulta Retos para el futuro	Bogotá, Septiembre 15 de 2017
Entrevista 5	Luis Ernesto Gómez	Ex Viceministro del Interior	Temas abordados El papel de la consulta previa en la construcción de la política de PIAVS	Bogotá, Enero 24 de 2017

Entrevista No. 1 Antenor Vaz

Coordinador Nacional de indígenas recién contactados.

Fundación Nacional del Indio.

Brasil.

Experto brasilero en el tema de pueblos aislados.

Pregunta: ¿Cómo se ha desarrollado el tema de la consulta previa en Brasil?

En el año 2012, el gobierno brasilero comenzó a reunirse con las organizaciones indígenas, y las organizaciones indigenistas. En el Brasil hay dos tipos de organizaciones, los indígenas que tienen sus organizaciones, y los indigenistas, que no son indígenas pero que defienden los temas indígenas. ACT es una organización no indígena. Entonces el gobierno brasilero a través de la secretaria general de la republica convocó reunión para iniciar el proceso de reglamentación del auto de la OIT frente a la consulta previa. El representante del gobierno anunció que había algunos asuntos que el gobierno no consultaría. La construcción de la hidroeléctrica de Belo monte, pero se constituyó en una paradoja, dado que el gobierno reunió a las organizaciones para dejar claro desde el comienzo que había asuntos donde no cabría la consulta. Los indígenas comenzaron a presionar de una manera muy fuerte en un proceso muy fuerte la legitimización de la consulta en todos los escenarios, pero el gobierno se mantuvo firme en sus temas que no ha aplicaba la consulta. Después del proceso de no consulta de la hidroeléctrica de Belo monte, surgió la del rio teles pires en el Amazonas.

Pregunta: ¿Qué opinión tienes de usar el tema de la consulta para formular la política pública para pueblos aislados?

No conozco un país de América, que efectuó un proceso de consulta para generar esta política. Me parece que es sui generis y que es algo que no se ha hecho a nivel mundial, en Brasil no existió la consulta, la política fue reglamentada directamente por las instituciones del estado. Hoy en el escenario brasileño durante la implementación de la política, han surgido problemas con los pueblos aledaños. La política pública para pueblos aislados en Brasil es una política de estado y no de gobierno, es una atribución directamente del estado. Por esa razón tenemos una diferencia con todo lo que acontece en América del sur. Digamos por si acaso un indígena mata a un aislado, o en un segundo caso fue encontrada minería en una región donde haya aislados, jurídicamente, quien responde por estas cosas, es el estado brasilero, el mismo puede ser imputado por estas cosas.

Pregunta: ¿Quién representa a los aislados?

En Brasil es el estado por medio de una institución constituida para defender los derechos de los indios que es Fundación Nacional del Indio.

Recomendaciones para los PIAVS en Colombia:

Lo primero es que para hablar de medidas de protección tiene que haber garantía de territorio por ley para los pueblos aislados. El ordenamiento territorial de un país no es solo económico, sino cultural. Y posterior a la garantía del ordenamiento territorial se debe crear un sistema para promover la protección de los aislados, con los principios, que garanticen la insolubilidad del indio con su territorio. La política no es un documento sino un conjunto de iniciativas. Esto tiene que venir de un pacto con fuerza de ley.

Pregunta: ¿Cómo compararías los dos procesos el brasilero y el colombiano para la formulación de la política pública de PIAVS?

Indiscutiblemente que el proceso más consistente es aquel que se da con todos los actores del caso, con consulta. Los problemas de la implementación de la política en Brasil son precisamente por la socialización y la ausencia de consulta.

Entrevista No. 2. Edgar Castro.

Profesional dirección territorial Amazonía PNN.

Responsable del tema pueblos aislados / 9 de octubre de 2016.

Pregunta: ¿Cómo ha sido el trabajo de parques frente al tema de pueblos aislados?

Antes debo decir, que antes de entrar al tema de aislados, debo describir cual ha sido nuestro trabajo hacia la Amazonía. La Amazonía no es solo selva, son unos socio-ecosistemas, hay unas sociedades importantes con las que debemos trabajar. Trabajamos bajo un enfoque de derechos, protegiendo la diversidad cultural. el papel de PNN no sólo se basa en la protección de la biodiversidad, sino en la protección de la diversidad cultural. Este es un punto fundamental que debe entrar a la agenda pública. El tema de la Amazonía cruza por este tema importante, el reconocimiento de que hay diversidad cultural, que es necesario trabajar para protegerla.

Hace años tenemos una puesta con los pueblos indígenas coordinamos, yo tengo que tomar decisiones con los pueblos que hay en una territorialidad. Ese ha sido nuestro enfoque.

El tema de aislados cruza por estas partes, pero con unas diferencias. Hay algo que nunca se nos ha reconocido: Pero el primer hecho para proteger aislados se hizo a través de parques nacionales, la creación del PNN Puré. A través de nosotros se vienen haciendo cosas claves, comenzamos a hacernos preguntas, quien iba a proteger a estos pueblos. Todo este proceso nos llevó a generar una dinámica de formular información, para informarle a ciertas entidades del estado la existencia de estos pueblos, por eso se decide trabajar en el tema de investigación histórica, labor realizada con Roberto franco.

El primer ejercicio para acercarse a este tema, fue la participación de funcionarios de parques en escenarios en la FUNAD de Brasil con líderes indígenas, escenarios que les dio luces sobre las medidas que debían adoptar, no para hacer lo que hacen los brasileiros, porque los contextos son distintos, pero si nos ayudó a entender que este es un proceso que requiere una información cualificada, hay que coordinar con otras instituciones, este tema de Brasil nos dio muchos aportes sobre la necesidad de formular una política para este tema.

Ya no pensamos en el Puré, sino que tenemos dos áreas más donde hay la posibilidad de la existencia de aislados, el PNN Cahuinari y Chiribiquete.

Pregunta: ¿Cuántos pueblos aislados se tiene certeza de su existencia en la jurisdicción de parques?

En el puré hay certeza de la existencia de pueblos aislados. De acuerdo a los estudios históricos, podemos hablar que hay dos o tres pueblos, los Yuri ligados a un tema lingüístico y los Passe y Uainuma de acuerdo a un tema histórico y esto confirma lo que dicen los paisanos, haya no hay un grupo, hay tres grupos, pero ellos tienen sus propios nombres para determinar que existen estos grupos se requiere información asociada al tema lingüístico, que hoy no existe.

Hay información de registros históricos para el parque Cahuinari, y para el PNN Chiribiquete. Para este último parque hay algunas asociaciones ligadas al tema lingüístico. El tema caribe, Uitoto, como pueblos podemos asociar que posiblemente haya Carijonas, Uitotos, Miriti, por puro registro. En el Cahuinari hay registros de clanes del pueblo Miraña, pero esto requiere un trabajo que se está haciendo hoy en día.

En el Pure estamos haciendo un esfuerzo estratégico para la protección directa de estos pueblos, esto significa un control de monitoreo, vigilancia y control, estamos hablando de un tema de educación ambiental con la periferia, pero también ejercer una coordinación institucional con los demás entes que también tienen una responsabilidad institucional, y otro tema de contingencia en caso de que haya contacto.

Para el caso del PNN Cahuinari, el tema va más lento porque los indígenas son los que van colocando el ritmo para este tema, lo importante es que se logre una protección. Para el mundo, hay personas que aun dudan de la existencia de estos pueblos. Hay personas dentro de instituciones como corpoamazonia que no creen que existan estos pueblos.

En Chiribiquete lo que se está haciendo, es la zonificación, sus criterios de zonificación están sobre la base de la existencia de pueblos aislados, se está trabajando restringir vuelos sobre el área por la presencia de pueblos aislados, habrá una regulación de vuelos.

El año pasado tuvimos una alerta roja en el Pure, encontramos balsas a unos pocos kilómetros de los aislados. El manejo de este tema con los medios es otro tema difícil, cuando este tema sale a los medios como en el caso peruano, este tema se vuelve un problema, para nosotros, esta es una parte de nuestra labor de sensibilización y regulación para que este tema y su información no esté en manos de todo el mundo.

Pregunta: ¿Considera usted que fue necesario la utilización de la figura de la consulta previa para la formulación de la política pública de pueblos aislados?

Claro, fue muy necesario, los problemas que se generaron en la construcción de la política no tienen que ver con la herramienta, creo que también eso requiere unas temporalidades que a veces no son las más adecuadas. Esa consulta es sui generis, a mi modo de ver requería más tiempo en campo y unos trabajos previos para que los temas los complejos fueran saliendo. A mi modo de ver hay intereses creados allí la dificultad no está en si se debió o no se

debió usar la figura de la consulta previa, sino, hay que pensar si la consulta tuvo todos los tiempos y procedimientos para lograr su objetivo.

En Colombia, solo por el tema de derechos, un tema de estos tan delicado, no hubiera sido bueno abordarlo sin involucrar el tema de la consulta. De algún modo se afectará territorialidad de pueblos aledaños a los aislados. Brasil tiene política y tiene fallas, aunque la hubiera diseñado con consulta o sin consulta tiene fallas. Perú hace poco hizo su política, no la consulto, pero eso tiene unos rollos burocráticos tremendos.

Entonces digamos no consultarla, no te garantiza que será exitosa, y consultarla, la ganancia es que los pueblos indígenas también deben ser responsables de ese cuidado, entonces creo, que la consulta ha generado unas inquietudes muy interesantes.

Los pueblos indígenas han dicho en esta consulta que el conocimiento tradicional es fundamental en este aspecto. Creo que, a mi modo de ver, debemos ver este tema de la consulta como una gran oportunidad, lo que pienso es que no fuimos acertados en los tiempos o los procedimientos. Ir durante ocho días a un pueblo y hablar con un pueblo no es fácil, la herramienta no es el problema.

Pregunta: ¿Cómo fue el proceso de parques en la construcción de la política? Si pudiera calificar el proceso ¿cómo sería?

Parques nacionales ha trabajado activamente en el tema, creo que en este nivel de participación. La participación tiene sus complejidades, porque usted puede generar un proceso que parece ser participativo, pero a los ojos de otros actores no lo es, uno nunca va a tener a todo el mundo contento. Creo que estamos aprendiendo, pero creo que se han dado unas posibilidades que las diferentes instituciones estén.

Las discusiones se han generado mucho afuera de donde están en verdad los problemas. Debió haberse dado más fuerza a consultar con más pueblos en la Amazonía, se les llegó con el tema de la consulta intempestivamente, cuando este tema se debió haber estado hablando previamente, (estudios previos).

Le falta fuerza institucional por parte de estado para jalonar este tema.

Una de las dificultades que hubo es que hubo temas que no se llegaron a profundizar lo suficiente. un tema que es vacío de la política, es incluir y distinguir entre los pueblos aislados y los pueblos en contacto inicial, y para este caso colombiano, se tomó la decisión de incluir solo el tema de aislado, pues el tema de pueblos contacto inicial les conllevaba más tiempo, pero han pasado 4 años y aún no ha salido la política.

Hay regiones de este país, donde hay pueblos que están en esta condición y están muy amenazadas, y un ejemplo de cómo se ha abordado de mal este tema es el tema Nükak, y Colombia no ha aprendido sobre esto.

Edgar castro cree que se debió haber incluido la figura de consulta previa pues hay varios pueblos en esta condición en la Orinoquia.

Como está construida hoy la política, una de las preguntas que surge es ¿cómo se va a operativizar?

Pregunta: ¿Dónde están los retos y complejidades de la política?

Uno de los retos es la confirmación de la existencia de los pueblos. Un reto del mundo indígena, es que OPIAC dice no a la investigación, pero lo dice para involucrarse en un debate político, en el que después puedan convertirse en un actor preponderante en el tema, porque saben que aquí habrá recursos. Cuando los locales han dicho no a la investigación es porque ellos han garantizado el derecho de no molestar. Si por ejemplo lo que necesito para efectos de la política es prevenir y proteger, no necesito tanto investigar

Este es un tema que hay darle justo alcance. ¿Qué es lo que se requiere saber de los pueblos aislados en temas de investigación?, ¿hasta qué punto habrá investigación? ¿Cómo será el monitoreo? ¿Será por metodologías que no sean invasivas? pero en todo esto hay intereses creados. ¿Cuál es la figura más adecuada para proteger a los aislados?

Los parques, los resguardos, ¿cuál es el soporte en el caso que no sea un parque el que los pueda proteger? ... Manosear a los aislados pues para mostrar que hay resultados cuando se operativice la política, va a captar recursos y pueden manosear a los aislados – es complejo darle a este tema el manejo adecuado.

La confidencialidad de la información es otro desafío que plantea la política, es un tema que debe estar en cabeza del estado.

Minería legal, narcotráfico, temas inmanejables en la jurisdicción de parques nacionales frente al tema de aislados.

Entrevista No. 3 Tomas Román OPIAC

¿Considera usted necesaria el uso de la figura de la consulta previa para la construcción de la política pública de aislados? Éste ejercicio se hizo con los pueblos aislados, ¿qué piensa de este ejercicio?

Este tema es un poco delicado porque ha habido catástrofes, el fallecimiento de Roberto Franco en labores de investigación de esta materia, entonces, en primer lugar, se debería tener en cuenta que alcance tendría la política, porque en este país son más fuertes las propias leyes que la política, y de acuerdo a la normatividad, parques nacionales tiene la competencia y no el ministerio del interior, y en la práctica lo están ejerciendo. Caso concreto, Pure, una de las justificaciones de la ampliación del Chiribiquete fue la presencia de pueblos aislados. Yo me puedo concentrar un poco en lo que se refiere a mi clan, y le hablo con propiedad porque nosotros tenemos aislados.

Desde este punto de vista resalto la importancia de tener cuidado, pero en sí es fundamental hacer una política para proteger a los aislados, unos temas de los que se mira en esta política es si existen o no existen, este es un punto imprescindible en este momento. A mí me parece que en la política no se entiende el tema de intangible.

Otra cosa es que la mayoría de los pueblos aislados por lo que conozco son sedentarios, no son nómadas, entonces eso requiere una garantía de su territorio.

Creo que es muy importante que la política use la figura de la consulta con pueblos aledaños, porque a la hora de operativizar la política, en temas de protección, la presencia estatal es muy precaria. Hay parques nacionales creados en el papel como Chiribiquete donde no hay funcionarios. Es muy importante la participación con pueblos aledaños, para impedir todos los factores que afectan a los aislados. Es un tema delicado porque los pueblos vecinos a los aislados, puede ser enemigos. Por ejemplo yo tengo el caso de los Yuri y los Miraña, y el señor German Roman, del libro perdido en el Amazonas de German Castro Caycedo lo nombra, de los tres hombres que entraron a la zona, sobrevivió uno, que era Uitoto, entonces él me dice que nunca vio nada raro, sus compañeros le dijeron que iban a adentrarse a la selva y entrar a la Maloka y que regresaban a determinado hora, que si no regresaban a esa hora algo malo había sucedido.

Él espero hasta las 10 am del día siguiente, y se fue, nunca vio nada, pero supuso que algo había pasado. uno de los hombres que se adentró en la selva era militar y había participado en la guerra de corea, se demoraron un buen tiempo para enviar el ejército para su rescate y los guías fueron las comunidades vecinas, los Miraña, un no indígena, un Miraña y Alejandro Roman. Los guías Miraña fueron como guías y lo que sucedió al adentrarse en la selva y entrar en contacto con los Yuris fue una masacre.

También hable con un comandante guerrillero que entró en contacto con los Yuris en el Pure, y el afirmaba que les dejaban machetes y enseres a los aislados y ellos tomaban esas cosas. y el comandante decía que en la guerrilla hay toda clase de indígenas pero que ellos no podían comprender el lenguaje de los aislados del Pure, pero una guerrillera brasilera si le logro comprender su dialecto.

Para el pueblo Uitoto hay aislados que de aislaron desde la época de la cauchería

Pregunta: ¿La comunidad indígena que usted representa participo en la construcción de la política de pueblos aislados?

El comienzo de la socialización de los estudios previos para la política fue difícil porque la ACT tenía un documento construido y ellos querían convalidar ese documento, y el movimiento indígena no. La inquietud inicial del movimiento indígena era dejarlos quietos, dejarlos quietos.

El documento después fue mejorado, se sentaron las dos partes, y se llegó a un acuerdo técnico, con el ministerio, las otras organizaciones y el comité técnico indígena, logramos sacar un texto conjunto y ese es el que se llevó a la consulta. Eso me pareció un avance porque yo soy de las personas que piensa que cuando uno siembra uno cuida, pero cuando uno no siembra, no valora y arranca. Yo sí considero que este proceso ya debió haber finalizado, ya debería haber terminado, se hizo un pacto político con los indígenas y la OPIAC quedo en la cabeza. Pienso que estamos atrasados porque no se ha realizado la mesa regional amazónica y no se ha pasado a la mesa nacional.

¿Cómo ve el tema de las instancias de representatividad para los temas de consulta para la Amazonía?

Nosotros la Amazonía tenemos un pensamiento, en los años 80 el movimiento indígena se Caucanizo. En algunas regiones hay capitanes, pero en otras, gobernador. En el caso nuestro el gobernador no es autoridad para nosotros la máxima autoridad es el cacique, después viene los jefes de cada clan, y el cabildo es un vocero administrativo, pero no es autoridad. Hay que saber el tema de autoridad dentro de las autoridades indígenas. Hay que tener claridad sobre los niveles de interlocución dentro de la autoridad indígena.

Entrevista no. 4 Carlos Ariel Ruiz

1. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de realizar un proceso de consulta previa con la población aledaña para la formulación de política pública de aislados?

Esta consulta es sui generis, atípica y extraña por donde se le mire – por varias razones. el predicado fundamental de la consulta previa es reconocer la existencia de un sujeto, tutor de derechos que tiene las facultades de decidir sobre sus propios asuntos. La particularidad es que en este caso no hay sujeto, o el sujeto es indeterminado, intangible, dudoso o borroso. Falta el predicado en general, se presume que los pueblos indígenas sin identidad sustantiva jurídicamente hablando, debían tener instituciones representativas, pero, sobre todo, la consulta establece, que la participación es el máximo mecanismo de protección de los grupos étnicos, la participación directa, y esto resuelve montón de discusiones de tiempo atrás.

Resolvió discusiones del convenio anterior que no reconocía la participación , porque el convenio 107 del 57 tenía una identidad asimilacionista, que entendía que los grupos indígenas tarde o temprano tenían que ser absorbidos por la cultura mayoritaria y que en ese tránsito se aceptaban distintos , pero siempre se hablaba de la transitoriedad de su transición a la cultura general , entonces , el 169 del 89 acepto el principio de la autodeterminación , la idea que son sujetos distintos , pero con la capacidad de decidir sobre los asuntos de su desarrollo, y que, por lo tanto ellos y solo ellos son los que tienen la posibilidad de decidir sobre su vida.

Conclusión: no es posible hablar de consulta previa, tratándose de un sujeto indeterminado, difuso y dudoso porque por donde se mire lo que se tiene es un montón de indicios rudimentarios, casi que por tradición oral, a diferencia de lo que pasa en Brasil, incluso en Paraguay en la región del chaco, Perú y Ecuador , donde se tiene clarísima evidencia de la existencia de estos grupos , entonces , de alguna manera hay certeza de su existencia.

Aquí en Colombia tenemos una tradición oral, y un montón de indicios bastantes rudimentarios que nos darían a entender que existen o tendieron a existir grupos en aislamiento voluntario, lo último que me dijeron, que, insisto me lo dijeron por tradición oral, es que la ACT hizo un rastreo satelital y encontró 14 Malokas que daría para estimar la presencia de unos 500 aislados.

En selvas nuestras intervenidas por el conflicto, el conflicto nos ha obligado a rastrear parte de la selva, los narcotraficantes han tenido que montar rutas por estas selvas, la guerrilla también, la minería ilegal de igual forma, estos son selvas muy porosas, muy intervenidas, a pesar de lo intervenidas, tenemos indicios muy precarios de la presencia de pueblos aislados, el estado no ha hecho lo suficiente para reducir esa incertidumbre.

Usar la figura de la consulta previa es una buena idea, porque hoy en día, usar la figura de la consulta previa da legitimidad, entonces es una buena idea que da legitimidad, el asunto es a quién se le hace la consulta previa, ¿a los aledaños?, pero aún no hay certeza de su presencia, de su localización exacta. Entonces ¿cómo estar seguros que le estamos preguntando a los aledaños que son?, porque como son sujetos que no sabemos exactamente donde están, ¿cuál es el polígono?, entonces, todo esto genera una mayor incertidumbre porque tampoco se sabe con certeza cuales son los vecinos. Entre otras cosas porque los vecinos no reportaron recientemente noticias de que ellos existían , es cierto que la Amazonía siempre ha hablado de los pueblos en selva , y este tema recoge esta mitología , pueblos in situ, o pueblos Maku, pueblos que caminan en la selva , en la estratificación de la selva aparecen estos pueblos, y Maku se entiende como una condición social a unos pueblos carentes de cultura , porque están muy cercanos a la naturaleza, y por ende los otros grupos los han tomado para su servicio .

El segundo mito son los refugiados y no aislados, y son aquellos grupos que huyeron de la cauchería y se internaron en lo profundo de la selva, la mayoría ya resolvió el tema de su aislamiento o de su refugio, pero queda la tradición oral. Realmente el tema de los aislados es u sujeto aún indeterminado, difuso, y pareciera que le sirviera esta indefinición a todo el mundo, a la ACT, que es una organización que muchos cuestionan, este tema de aislados le permite desarrollar a esta organización políticas para la selva, es un particular que le impuso la agenda al gobierno, le contrató personas del ministerio del interior por un tiempo. Yo creo que este tema con toda su indefinición, pareciera servirle a todo el mundo.

Creo que con las técnicas que hoy tenemos es fácil reducir esa incertidumbre, saber si efectivamente hay o no, pero la verdad, leyendo el libro caribe malo de Roberto Franco, sus premisas de la presencia de aislados, son premisas absolutamente débiles, de hace 30 o 40 años, una fotografía, relatos de tradición oral. Muchos antropólogos les mueve el esquema mental la idea de encontrar o fundar pueblos, entonces yo creo que hay mucho de esto, por lo cual creo que Roberto que hizo un análisis de esto, tuvo la plena certeza de la presencia de estos pueblos.

Por un lado, tenemos un sujeto completamente indeterminado, difuso, que el gobierno no ha hecho nada para reducir esta incertidumbre, no ha hecho una caracterización de las áreas, y lo que se quiere con esta excusa es legislar sobre la selva, yo lo que veo es una excusa para intervenir la selva.

No puedo decir que no hay pueblos aislados, pero tampoco puedo aseverar que los hay, pero insisto que la figura de la consulta previa les está sirviendo a muchos, la figura de crear territorios intangibles, áreas de exclusión, disponer al estado, Puede que les sirva a los ambientalistas, a los amazonólogos, a los parques nacionales.

Esta consulta es pues una anti consulta porque no hay sujeto definido, no se puede ponderar.

Tercero, toda consulta de medidas legislativas supone que el sujeto directamente involucrado participa de la construcción de las medidas, del articulado, pero en este caso nada de esto se aplica, es rarísimo, pero como usar la consulta es un tema correcto, entonces le da legitimidad a la consulta, que creo que les está sirviendo a muchos, sobre todo a los ambientalistas, y a las ONGs que se mueven en el mundo con la bandera de la Amazonía. No construimos el sujeto, cuando sepamos que los sujetos existen al menos de manera indirecta hablaremos de otra cosa.

Este es un tema que nació desde el ambientalismo y no desde la comunidad indigenista, este es un tema que ni les desvela, ni los trasnocha. y con este tema vienen recursos, protagonismo político, más el poder validar las causas de la Amazonía en escenarios internacionales esta indeterminación le sirve a muchos, Colombia ha seguido el ejemplo de muchos porque además queda mal no hacer nada.

2. ¿Cuáles son las dificultades, obstáculos y aprendizajes de este proceso consulta?

Tiempos, procesos.

3. Comentarios

Si esta política sale, será una política irrelevante, condenada al olvido y será una bandera de los ambientalistas. Incluso, no son todos los ambientalistas, la ACT y la unidad de parques para montar sobre las Amazonías nuevas figuras, territorios y áreas intangibles. Nos inventamos límites, territorialidades y figuras que no existen en la Amazonía y desde ello comenzamos aparentemente a intervenirlos, pero es una intervención muy precaria. A lo sumo esta política pública va a ser: el estado a través de parques con un bote y unos sistemas de alertas en caso de que aparezca un aislado, dos, talleres de protocolo con las comunidades en caso de que aparezca un aislado y unos letreros sobre los territorios intangibles y el estado sacando pecho internacionalmente de que tiene una política para pueblos aislados.

Entrevista no. 5

Luis Ernesto Gómez Londoño

Ex - Viceministro para la Participación e Igualdad de derechos.

Ministerio del Interior

La consulta previa para proyectos y obras por el mismo trasegar de ese instrumento de distintos escenarios está bastante delimitada por sentencias de la Corte, hay una jurisdicción bastante abundante, tiene circulares y hoy casi, de manera tacita, por medio de la circular 010, para lo cual se ha convertido en una norma de reglamentación para aplicar los POA y el único reclamo de los pueblos es que no ha sido consultado toda vez que debe ser un ejercicio procedimental al interior del Gobierno.

De alguna manera uno observa que la principal crítica es que no ha sido consultada pero casi todas las partes han decidido aceptarla como una solución buena, por lo que, de alguna manera las partes deciden ponerse de acuerdo y ya. Pero para el caso de medidas administrativas y legislativas en terreno está todo por construir.

Para el caso de estudio, la consulta previa explícitamente para población indígena, existe un escenario consolidado como lo es por medio de la Mesa Permanente de Concertación que tiene más de 25 años de trabajo. Tiene además unos procedimientos y unas autoridades, para lo cual uno se puede sentar con un grupo de presidentes, en ese sentido es un mecanismo eficiente de representación y de participación.

Sin embargo, las entidades de orden nacional y departamental terminan pasando leyes sin consultarla. Señala que hay un interés del Sr. Ministro de reglamentar este proceso de consulta previa y poder avanzar en la reglamentación justamente porque si no se crea un mecanismo más operativo lo único que va ocurrir es seguir deslegitimando la consulta previa.

Para el caso de los pueblos indígenas resalta que el Gobierno ha sido bastante garantista y lo celebra que por medio del multiculturalismo y pluralidad este país se enriquece, pero desafortunadamente muchas de esas garantías se han aprovechado con ánimo de lucro. Y eso ha desnaturalizado el mecanismo porque ya lo primero que se hace es de lugar conocer el contenido se deduce primero cuantos recursos se llevaran a cabo para lo cual se vuelve un tema transaccional donde se desnaturaliza el mecanismo de consulta.

Para el caso de los PIAV es un caso sui generis toda vez que las otras autoridades indígenas puedan decidir en nombre de ellos, considera que es un error por lo que no hay nada más distinto que un indígena a otro indígena. Es necesario resaltar que mantenemos una convicción jurídica como Estado.

¿Qué acciones tiene el Ministerio del Interior para reducir la incertidumbre por la existencia de los PIAV?

Sobre este tema no he profundizado

¿Qué acciones realizará el Ministerio para dar continuidad a este proceso de consulta previa y de esta manera desarrollar la implementación?

El Ministerio tiene una alta prioridad para sacar adelante tanto el decreto de Áreas no municipalizadas y este Decreto.