

**cooperación
alemana**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Publicado por la

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



**Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina,
PROINDIGENA**

La dinámica de la concertación Estado - Pueblos Indígenas en Colombia

**Los casos de la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa
Regional Amazónica 1996 - 2012**

Aura María Puyana Mutis

Indice

Acrónimos	4
Resumen ejecutivo	5
1. Antecedentes	7
1.1 Derecho a la participación	7
1.2 La brecha de implementación	8
1.3 La interlocución nacional y territorial entre Estado y pueblos indígenas	10
1.4 Las etapas de la concertación 1996 -2012	12
2. La Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas	16
2.1 Composición	16
2.2 Funciones	17
2.3 Estructura	18
2.4 Trayectoria	20
3. Mesa Regional Amazónica	22
3.1 Composición	22
3.2 Funciones	23
3.3 Trayectoria	24
4. La dinámica de la concertación	25
4.1 El consenso intraétnico	25
4.2 El consenso bilateral	26
5. Los logros de la concertación	31
6. Los retos de la concertación	33
7. Recomendaciones a la cooperación	36
Bibliografía	38

Acrónimos

AICO:	Asociación de Autoridades Indígenas de Colombia
APC:	Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional
AATIs:	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas
CAN:	Comunidad Andina de Naciones
CAOI:	Confederación Andina de Organizaciones Indígenas
CCC:	Corte Constitucional de Colombia
CIT:	Confederación Indígena Tairona
CNDHPI:	Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas
CNTI:	Comisión Nacional de Territorios Indígenas
COICA:	Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
E:	Estado
GIZ:	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
MPC:	Mesa Permanente de Concertación
MRA:	Mesa Regional Amazónica
MIN:	Ministerio del Interior
OI:	Organización(es) Indígena(s)
ONG:	Organización No Gubernamental
ONIC:	Organización Nacional Indígena de Colombia
OPIAC:	Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana
PI:	Pueblos Indígenas
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
PNG:	Programa Nacional de Garantías
POT:	Plan de Ordenamiento Territorial
PPPI:	Programa Presidencial para Pueblos Indígenas

Resumen ejecutivo

A diferencia de Bolivia, Perú y Ecuador, Colombia cuenta con una arquitectura normativa e institucional de concertación entre Estado y Pueblos Indígenas relativamente consolidada y perdurable en el tiempo. Sus dos estructuras más importantes son la Mesa Permanente de Concertación (MPC) creada en 1996, como resultado de la primera movilización indígena nacional en reclamo de las garantías constitucionales prometidas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, y varios años más tarde la Mesa Regional Amazónica (MRA) a raíz del amparo de la Corte Constitucional a comunidades indígenas amazónicas afectadas por las fumigaciones químicas aéreas contra cultivos de coca en sus territorios colectivos.

Pese a las fluctuaciones políticas por las que ha atravesado - etapas de entusiasmo inaugural, funcionamiento por inercia, ruptura política explícita, reactivación jurídica inducida y ascenso político - jurídico, esta arquitectura de la concertación ha logrado perfilarse, a lo largo de los últimos 17 años, como un mecanismo idóneo de negociación entre las partes. El nivel de valoración positiva es tal, que ninguno de los actores involucrados, en un cálculo costo – beneficio, considera prudente romper esa institucionalidad. Ello explica que habiendo remontado la etapa más crítica de su historia, entre el inicio del Plan Colombia y el final del segundo mandato de la “Seguridad Democrática” (1999 - 2010), la concertación se encuentra en su momento más dinámico desde la creación de la MPC en 1996.

El establecimiento de instancias y procedimientos nacionales y regionales de diálogo político, concertación y consulta previa, intenta corregir las fallas de la democracia ciudadana de corte liberal y esboza un germen de ciudadanía étnica e intercultural por profundizar; permite, igualmente, avanzar en el reconocimiento de los pueblos indígenas (PI) como sujeto político colectivo de la nación pluriétnica y multicultural establecida en la Constitución Política de 1991.

Siendo la mejor alternativa, el consenso bilateral no elimina las asimetrías de poder entre los actores estatales y sociales, ni garantiza *per se* la cualidad democrática de la concertación. Entre esas asimetrías están el diferente estatus entre autoridades indígenas y no indígenas, a pesar de lo que señala la Constitución, y la capacidad fiscal e institucional que tiene el Estado para marchitar los acuerdos o ejercer el poder de veto, como el jugador más fuerte de la cancha, tal y como se comprobó en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Democrática para Todos 2010 -2014”. La dependencia administrativa y financiera de los procesos y las distintas capacidades técnicas de los equipos gubernamentales e indígenas pesan también en ese desbalance.

Sin embargo son muchos los logros alcanzados en las dos últimas décadas. Colombia cuenta con un nuevo relacionamiento Estado – pueblos indígenas que intenta eliminar o al menos disminuir viejos esquemas de exclusión o asimilación en la vida política y en la gestión pública. La institucionalización y estabilidad de los escenarios de concertación, el posicionamiento del enfoque de derechos, la adopción de criterios de planeación intercultural y la rendición de cuentas o “accountability” emergen como prácticas que deben asumir las dos partes frente a ciudadanos y representados. La cualificación de los liderazgos indígenas y su participación en inéditos procesos de consulta legislativa nacional como el capítulo étnico del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Garantías y el Decreto Reglamentario de la Ley de Víctimas entre 2009 y 2011, condensaron en la práctica estos avances.

Existen sin embargo enormes desafíos para consolidar los escenarios de concertación existentes y contrarrestar las amenazas exógenas y endógenas que tienden a deslegitimarlos y debilitarlos, en especial a la Mesa Permanente de Concertación entre Estado y pueblos indígenas. El capítulo sexto describe con cierto detalle las posibles soluciones que podrían implementarse siempre y cuando éstas partan del acuerdo entre pueblos y organizaciones indígenas, y en segundo lugar de sus capacidades para consensuarlas con el Estado. Allí se anotan, entre otras, la estructuración de un Sistema Nacional de Concertación Estado – Pueblos Indígenas (SINCEPI) que articule las instancias bilaterales existentes; el mayor peso de la agenda indígena frente a la agenda de gobierno y la necesaria coherencia entre políticas de desarrollo nacional y políticas de protección étnica, hasta ahora paralelas y muchas veces encontradas. La igualdad de oportunidades de participación e incidencia de la mujer indígena en procesos de consulta previa y concertación, conforme a su papel como constructora de tejido social en las comunidades y organizaciones, es también una tarea pendiente a concretar en la ratificación de los derechos de los pueblos indígenas y de los derechos de la mujer indígena en particular.

Sin duda el análisis de la institucionalidad colombiana de concertación entre el Estado y los pueblos indígenas es un caso de interés para otros países de la región. En América Latina existen avances notables en la construcción de la sociedad intercultural y no pocos conflictos, que con parámetros democráticos de inclusión entre iguales diferentes, podrán seguramente resolverse.

1. Antecedentes

1.1 Derecho a la participación

La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoce como principios fundamentales el Estado social de derecho y la democracia participativa, el primero entendido como el conjunto de derechos individuales y colectivos que deben respetarse y garantizarse como fin social irrenunciable; y el segundo, como el principal mecanismo de poder ciudadano para incidir en las definiciones de política pública y en la implementación de los planes de desarrollo económico y social en el país.

La Carta Política define, adicionalmente, a la nación colombiana como pluriétnica y multicultural, lo cual implica reconocer en términos de igualdad sustantiva, la composición diversa de sus poblaciones y culturas, en especial de los colectivos sociales indígenas, negros, palenqueros, raizales y rom, hasta ese momento invisibilizados en su especificidad étnico – cultural y en sus aportes históricos a la construcción nacional. Más allá de lo normativo, exige también readecuar la estructura mestizo occidental del Estado, por una institucionalidad pública intercultural capaz de incluir visiones, representaciones y agendas de los distintos sectores que componen la sociedad colombiana.

La condición distintiva de los pueblos indígenas, a quienes nos referiremos en este trabajo, se reconoce en al menos 20 artículos constitucionales y en numerosas leyes reglamentarias posteriores. Se alude aquí a los principios de igualdad, reconocimiento y protección de la diversidad étnica, cultural y lingüística (arts. 7, 8, 10 y 72); a los derechos económicos, sociales, culturales y de tercera generación que con enfoque diferencial pueden garantizar una vida digna las comunidades (arts. 13, 68, 70, 96, 171 y 176), y al ejercicio de la jurisdicción propia conforme a “sus propias normas y procedimientos” en el ámbito territorial respectivo (art. 246). Resaltan

también las cláusulas constitucionales que reconocen la propiedad del territorio indígena como “colectivo”, “inalienable”, “imprescriptible” e inembargable” (art. 63), y la figura de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) como entes jurídico – administrativos con autonomía relativa para gobernarse, definir sus planes de vida o de desarrollo propio, al igual que administrar los recursos públicos en igualdad de jerarquía con departamentos, distritos y municipios (arts. 286, 287, 329, 330, 357 y 76 transitorio).¹

En el ámbito de la participación, la Asamblea Constituyente se preocupó por facilitar el ingreso de los indígenas al Congreso de la República, mediante circunscripción nacional especial para el Senado y mediante una posible circunscripción especial para la Cámara de Representantes (arts. 171 y 176). De manera simultánea, los asambleístas precisaron el derecho de los indígenas a conformar Consejos de Gobierno y Consejos Consultivos de Planificación de los Territorios Indígenas,² una vez se hubieren reglamentado las ETI's, y a ser tenidos en cuenta de manera específica en todos los escenarios multiactor de la democracia participativa donde se adoptan las decisiones de política pública y planeación del desarrollo. La incorporación de representantes indígenas en estas instancias apeló más a los principios de inclusión y no discriminación que a los derechos de participación diferencial y de consulta previa, libre e informada (CPLI) ratificados por Colombia con la firma del Convenio 169 de la OIT y su incorporación a la Ley 21 de 1991.

En este sentido, llama la atención que habiéndose adoptado el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, cuatro meses antes de la clausura de la Asamblea Nacional Constituyente, no existan referencias explícitas

1 UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela, “Los pueblos indígenas en Colombia. Derechos, políticas y desafíos”, Editorial Gente Nueva, Bogotá, D.C., Colombia, sin fecha, págs. 13 -20.

2 Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, www.dnp.gov.co.

a este tratado en el texto constitucional, ni a la consulta previa como mecanismo idóneo de participación de los indígenas en tanto sujetos colectivos de derecho. La única alusión, por demás ambigua, se encuentra en el artículo 330, donde de manera restrictiva se señala lo siguiente: “la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”³ A diferencia de Colombia, las constituciones de Ecuador (2008)⁴ y Bolivia (2009)⁵ incluyen la consulta previa como derecho fundamental a la participación por las comunidades.

Si se acepta que la no enunciación de derechos es también una forma de legislar, sería importante reconstruir en los archivos de la Asamblea Nacional Constituyente con qué profundidad las comisiones asesoras abordaron el Convenio 169 y con cuáles argumentos los compromisarios del pacto político omitieron toda referencia a la consulta previa, incluidos los tres representantes indígenas que así lo aceptaron.

Al respecto pueden adelantarse algunas hipótesis: uno, la desinformación y escasa valoración de la mayoría de los asambleístas sobre el contenido del instrumento; dos, la

inconformidad de sectores conservadores con el espíritu del Convenio y en todo caso contrarios a otorgarle rango constitucional a lo ya dispuesto por una ley; y tres, el acuerdo transaccional de los indígenas de proteger derechos territoriales de alta prioridad para las comunidades, difiriendo en el tiempo la adecuación legal e institucional de lo establecido por la OIT.⁶ Serán los tribunales de justicia, en especial las 34 sentencias de la Corte Constitucional emitidas entre 2001 y 2011,⁷ las que perfeccionarán la interpretación de la CPLI y la posicionarán como pieza central de la interlocución política y la exigibilidad de derechos indígenas en el país.

1.2 La brecha de implementación

Este conjunto de derechos colectivos diferenciales convierte a Colombia en uno de los países con la normatividad étnica más avanzada de América Latina, por lo menos hasta la incorporación de la plurinacionalidad en el orden constitucional de Ecuador y Bolivia, cuyo potencial en el fortalecimiento de la autonomía indígena apenas comienza a prefigurarse. Sin desconocer los avances alcanzados en el país en materia de legalización de resguardos, gobierno propio, participación política, coordinación de justicias, manejo de recursos públicos, educación y salud, algunos derechos están pendientes de reglamentación, como las Entidades Territoriales Indígenas, fundamento de una autonomía más plena por parte de las autoridades indígenas. Otros, ya reconocidos,

3 Unicef, op-cit, pág. 19.

4 El artículo 57 de la Constitución Política de la República del Ecuador (2007) señala: “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (...) 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente (...); La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.” Ver: http://www.cajpe.org.pe/sistemasjuridicos/images/docs/instrumentos/na/Constitucion_Ecuador.pdf

5 El artículo 30, numeral 15 de la Constitución Política de Bolivia (2009) establece que las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen derecho: “A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto de la explotación de los recursos naturales no renovables de los territorios donde habitan”. Ver: <http://www.econstitucional.com/menuanalysis.aspx?ID=30>

6 Varias leyes y decretos posteriores continuaron eludiendo referencias directas a la consulta previa, empleando la palabras participación y consulta con un significado distinto al definido por el Convenio 160. La Ley 99 de 1993 sobre Desarrollo Sostenible y los decretos que definen las funciones de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior hasta el año 2005 tampoco las incluye.

7 Ver, GAITAN García Olga Lucía, “El derecho fundamental a la consulta previa: Línea jurisprudencial la Corte Constitucional en la materia”, Codhes –FOS Colombia, Editorial Kimpres, Bogotá D.C., 2012, pag.85

se implementan de manera deficitaria por políticas fiscales restrictivas del gasto social, cuellos de botella institucionales y una débil incorporación de parámetros interculturales en los servidores públicos y operadores privados de la función social.

Esta disparidad entre derechos colectivos establecidos y el ejercicio efectivo de los mismos, determina estructuras de exclusión e inequidad social más acentuadas en las comunidades indígenas que en cualquier otro sector de la población, si se tiene en cuenta la vulnerabilidad precedente y los impactos proporcionales a su dimensión demográfica, equivalente solo al 3.4% del censo nacional. Un reciente estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) confirma esta radiografía: Con 31.2 millones de hectáreas tituladas, pero solo 3.1 millones aptas para actividades agropecuarias, “el 63% de la población indígena⁸ está sumergida en una pobreza estructural, en tanto esta afecta a cerca del 54% de los colombianos, y el 47,6% de indígenas se sitúa por debajo de la línea de miseria, indicadores altos con respecto al resto de los habitantes del país.”⁹ Según el mismo reporte, el 70% de niños y niñas indígenas padecen de desnutrición crónica, lo que limita enormemente sus oportunidades de desarrollo futuro e incide en tasas de mortalidad infantil, que en una proporción de 63.3% a 43.1% del promedio nacional, refleja la dura realidad de estos infantes.¹⁰

En términos humanitarios, las secuelas de la violencia y el conflicto armado trazan tendencias similares. El más reciente informe de la ONIC alerta sobre 1013 muertes violentas

de indígenas entre 2002 y 2012, 438 de ellos en los últimos tres años; en este último lapso, se desplazó de sus territorios a 22.000 indígenas por razones atribuibles a las dinámicas de la confrontación, el control de áreas geográficas de interés económico, el trasiego de drogas ilícitas o el acaparamiento latifundista. Resultado de este conjunto de factores, de 102 pueblos indígenas que existen en Colombia, 66 están en grave riesgo de extinción física y cultural, 31 más de los que incluyó la Corte Constitucional para protección inmediata del Estado, 18 de ellos con menos de 200 miembros y 10 con un número menor a 100.¹¹

Para resolver la “brecha de implementación” entre lo jurídico – formal y la realidad fáctica de la población indígena, como denominaron este desfase los Relatores Especiales para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Señores Rodolfo Stavenhagen y James Anaya, en sus visitas a Colombia en 2004 y 2009 respectivamente¹², las organizaciones indígenas han combinado tres tipos de acciones colectivas en el escenario de la exigibilidad de derechos: la movilización de resistencia, la defensa jurídica y el diálogo político con el Estado. Aunque el balance entre estos tres factores ha variado en el tiempo, es indudable el papel de la movilización en la constitución del sujeto político indígena post reforma constitucional; de la acción de tutela en las intervenciones garantistas de la Corte Constitucional y otros tribunales de justicia; y del diálogo político en el redireccionamiento de la acción gubernamental y la institucionalización de los escenarios de concertación nacionales y regionales establecidos a partir de 1996.

8 De un total de 1.392.623 según el Censo Nacional de Población del 2005.

9 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Pueblos Indígenas: Diálogo entre culturas. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano. Colombia 2011”, Editorial Unión Gráfica, Bogotá, Colombia, pág. 52.

10 *ibíd.*, pág. 60.

11 Organización Nacional Indígena de Colombia, Intervención en el 147 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington 14 de Marzo de 2013. <http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-en-riesgo-de-extermio-ONIC-AUDIENCIA-14-DE-MARZO-WASHIGTON.pdf>

12 Stavenhagen Rodolfo, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de indígenas. Adición Misión a Colombia”, 61 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, noviembre 1º de 2004, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/uploads/media/COI_709

1.3 La interlocución nacional y territorial entre Estado y pueblos indígenas

El diseño progresivo de la institucionalidad para la participación ciudadana y la configuración de un movimiento indígena con identidad política propia, posibilitaron la conformación de numerosas instancias nacionales y territoriales de interlocución intersectorial o bilateral, con distinta composición, funciones, competencias temáticas y alcances de las decisiones que adoptan.

Escenarios de consulta intersectorial

Los conforman representantes de entidades públicas, gremios económicos, organizaciones no gubernamentales y sectores sociales y étnicos, en cuanto tales, a quienes se consulta sobre los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial a ser aprobados por Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Los convocados analizan los documentos preparados por el gobierno y proponen modificaciones en la orientación, líneas estratégicas y prioridades de inversión a ser tenidas en cuenta en los planes anuales y plurianuales de inversión. Los más relevantes son los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación, el Consejo Nacional Ambiental, los Consejos de Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible, los Consejos Departamentales o Municipales de Desarrollo Rural, Política Social, Desplazamiento Forzoso y más recientemente los Comités Departamentales de Reparación de Víctimas.

La experiencia indígena en estos espacios de participación ciudadana es agrídulce. Además de carecer de capacidad decisoria, los delegados de cabildos se quejan sobre la escasa o nula articulación entre Planes de Desarrollo y Planes de Vida, a pesar del mandato legal para hacerlo y del reconocimiento de las Autoridades Tradicionales y Asociaciones de Asociaciones de Autoridades Territoriales o de Cabildos Indígenas (ATTIs)¹³ como gobiernos político – administrativos especiales en los territorios

de resguardo. Ante el incumplimiento de las disposiciones de ley que ordenan la coordinación de los procesos de planeación y asignación del presupuesto, la Corte Constitucional advirtió severamente a los Alcaldes sobre tres asuntos en sentencia del 2007: uno, los resguardos son propietarios de los recursos públicos que por ley les corresponde; dos, los municipios no tienen potestad para manejarlos discrecionalmente; tres, cuando se presenten conflictos entre autoridades “prevalecerá la decisión adoptada por las autoridades del respectivo Resguardo.”¹⁴ Los intereses políticos en el manejo del presupuesto y la ausencia de un clima propicio para el diálogo intercultural local, explican aún estos magros resultados.

Ante el conjunto de factores políticos que deslegitiman a las instituciones de la participación ciudadana, las organizaciones indígenas que mimetizaban sus proyectos en la lógica de los planes de desarrollo, buscando su viabilidad, o que renunciaban a asistir a reuniones poco útiles para sus comunidades, comenzaron a reclamar un trato diferencial y bilateral en su relación con los gobiernos nacional, departamentales y municipales.

Escenarios de concertación bilateral

Son organismos integrados por funcionarios públicos y voceros indígenas para adelantar procesos de concertación política y consulta previa de las medidas legislativas o administrativas que atañen directa o indirectamente a los pueblos indígenas. Tienen diverso grado de institucionalización. Los más estables, como la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas, la Mesa Regional Amazónica, el Consejo Nacional de Territorios Indígenas, el Consejo Nacional de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas y la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa Attis – Gobernación del Departamento del Amazonas, creadas mediante ley, decreto ley, resolución ministerial, ordenanza departamental o acuerdo municipal, funcionan

¹³ Las ATTIS se reconocieron en el Decreto 1088 de 1993.

¹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C921 de 2007.

con cierta regularidad y sus decisiones, aunque no son obligatorias, ostentan un mayor rango de solemnidad. Existen también comisiones temáticas bilaterales, de orden nacional o territorial, que se convocan de manera episódica para solucionar conflictos que han alcanzado

relevancia, resolver trámites de legalidad de los Planes de Desarrollo o acordar la ejecución de programas sociales que se impulsan desde el nivel central, como la atención a la primera infancia o las transferencias monetarias condicionadas a los más pobres.

Escenarios de participación y concertación de pueblos indígenas

Nivel	Espacio	Norma
Nacional Bilateral	Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC)	Decreto 1397 de 1996
	Consejo Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)	Decreto 1397 de 1996
	Consejo Nacional de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas	Decreto 1396 de 996
	Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas (CONCEPTI)	Decreto 2406 de 2007
	Comisión Técnica Nacional de Salud Propia e Inter Indígena	Acuerdo de la MPC
Territorial Bilateral	Mesa de Concertación con Pueblos Indígenas del Valle del Cauca	Decreto 1740 de 1999
	Mesa Regional Amazónica (MRA)	Decreto 3012 de 2005
	Mesa Permanente de Concertación para Pueblos Indígenas del Huila	Decreto 1146 de 2009
	Mesa de Concertación para el Pueblo Awa	Decreto 1137 de 2010
	Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa Attis – Gobernación del Departamento del Amazonas	Acuerdo 004 de 2011
	Consejo Interinstitucional de Pueblos Indígenas del Trapecio Amazónico (CIPITA)	n.d.
	Mesa de Diálogo y Concertación del Pueblo Wayuù	Resolución No. 1960 de 2011. (Mininterior)
	Mesas Departamentales, Municipales o Temáticas	Cuando se convocan
Nacional Multisectorial	Congreso de la República	Constitución de 1991
	Asambleas Departamentales y Concejos Municipales	CP de 1991
	Consejos Nacionales de Planeación, Ambiental, Forestal, de Reforma Agraria, Cultura, Juventud y Paz, entre otros	Ley 152 de 1994, Ley 99 de 1993 y varias
	Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo fronterizo (CIIDEF)	Decreto 569 de 2001
Territorial Multisectorial	Consejos Directivos de Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible	Ley 99 de 1993
	Consejos Departamentales o Municipales de Planeación, Seguridad Social en Salud, Desarrollo Rural, Política Social, Educación, Cultura, Juventud, Ciencia y Tecnología y Competitividad, Desplazamiento Forzoso, Reparación de Víctimas, entre otros	Ley 152 de 1994 y otros.
	Comité Técnico Binacional de Asuntos Indígenas y Comunidades Negras - Plurinacionalidad e Interculturalidad de la Comisión de Vecindad Colombia - Ecuador	Acuerdo Marzo de 2012

En este esfuerzo por suplir las deficiencias de la democracia multicultural y construir relacionamiento más simétrico al menos en el diálogo de lo político, Colombia presenta resultados más consistentes como veremos en los siguientes acápite.

1.4 Las etapas de la concertación 1996 - 2012

La mayor apropiación del derecho fundamental a la consulta previa por el movimiento indígena, más las órdenes perentorias de la Corte Constitucional de aplicarlo en las decisiones legislativas y administrativas del poder público donde se omitió la participación de los indígenas, o para superar la crisis humanitaria de las comunidades mediante decisiones de política pública sobre las que el ejecutivo deberá rendir cuentas periódicas a la justicia, contribuyeron de manera decisiva a la continuidad de la concertación.

Pese a fluctuaciones políticas adversas que le han significado ciclos de auge, parálisis y declive a lo largo de los últimos 17 años, ésta ha logrado mantenerse en el tiempo, ser reconocida como parte de estructura orgánica del Estado y perfilarse como un mecanismo idóneo de negociación entre las partes. La valoración positiva es tal, que ante la certeza de que los costos políticos de la ruptura serán mayores que beneficios, ninguno de los actores involucrados se muestra dispuesto a pararse definitivamente de la mesa. Ello explica que habiendo remontado la etapa más crítica de su historia, entre el inicio del Plan Colombia y el final del segundo mandato de la “Seguridad Democrática” (1999 - 2010),¹⁵ la concertación se encuentre en su momento de mayor dinamismo desde la creación de la MPC en 1996.

La capacidad demostrada para contrarrestar los factores negativos del contexto político y capotear las orientaciones ideológicas de los gobiernos, que oscilan entre el reconocimiento

de los derechos indígenas y la crítica a su exigibilidad concreta, no exime a la concertación de fuertes fluctuaciones. Sin pretender un análisis exhaustivo de cada una de ellas, describimos las siguientes.

De entusiasmo inaugural (1996 – 1998)

Después de las movilizaciones que condujeron a la negociación de los Decretos 1396 y 1397 de 1996, mediante los cuales se conformaron el Consejo Nacional de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas (CNDHPI), el Consejo Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) y la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) respectivamente, los líderes indígenas apostaron con optimismo a su funcionamiento. La existencia tres instancias específicas para tratar temas de política pública, territorio y derechos humanos, en un momento en que las secuelas del empobrecimiento, la violencia armada y la estrechez territorial afectaba en forma grave a muchos pueblos indígenas, manifestaba la existencia de una voluntad política para comenzar a resolver la contradicción entre la retórica constitucional y la vida real de las comunidades.

Sin embargo, la crisis de gobernabilidad que atravesó el cuatrienio del gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 -1998) por las denuncias de infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial, debilitaron la capacidad institucional para cumplir con los compromisos adquiridos. En especial, se advirtió sobre los bajos niveles de implementación del “Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia 1995-1998”, aprobado por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) en 1995, y el inefectivo direccionamiento del 2% del total del presupuesto de inversión hacia los territorios indígenas.

El recuerdo de esta frustración aun está

¹⁵ El “Plan Colombia: Plan para la Paz, la Democracia y el Estado” se inició bajo la presidencia del Andrés Pastrana Arango (1998 -2002). La política de la “Seguridad Democrática” comprende dos periodos de gobierno consecutivos de Álvaro Uribe Vélez (2002 -2006) y (2006 -2010).

presente en el movimiento indígena. A propósito del compromiso pactado en la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Democrática para Todos 2010 -2014”, en el sentido de formular una Política Pública Indígena Integral, los delegados indígenas de la MPC solicitaron no volver a repetir “la experiencia negativa del CONPES creado en el gobierno de Ernesto Samper, instrumento que no cumplió las expectativas generadas para los pueblos indígenas de Colombia.”¹⁶

De funcionamiento por inercia (1998 – 2001) y (2002 -2007)

En estos dos periodos separados, que cubren tres años del gobierno de Andrés Pastrana Arango y cinco años del mandato de Álvaro Uribe Vélez, la política hacia pueblos indígenas no tuvo lineamientos específicos, a diferencia de la etapa anterior, por lo que las decisiones institucionales se adoptaron por fuera de los escenarios de concertación recientemente establecidos. Las convocatorias a la MPC o a los Consejos Nacionales de Tierras y Derechos Humanos fueron escasas, con un notorio el ausentismo de los funcionarios titulares y el bajo perfil de sus reemplazos, con escasas atribuciones para asumir los compromisos de fondo que demandaban los indígenas.

En esta etapa comenzaron a acumularse las tensiones por el inicio del Plan Colombia y las secuelas del conflicto armado en términos de homicidios, amenazas, combates, desplazamiento forzado y confinamiento de las comunidades en los territorios. Las organizaciones indígenas hicieron varios pronunciamientos contra la ineficacia de la MPC, y ante el agravamiento de la situación humanitaria decidieron incrementar la denuncia internacional sobre violación a los derechos humanos, logrando varias visitas de verificación por parte de Naciones Unidas y ONG de Europa y Norteamérica.

De ruptura política explícita (2001- 2002) y (2007- 2009)

El recrudecimiento de los operativos militares y antinarcóticos del Plan Colombia, que impactan territorios indígenas de Guaviare, Caquetá, Putumayo y Nariño, la construcción de la represa de Urrá, la autorización de exploración petrolera en territorio Uwa y la expedición inconsulta del Código Minero, llevan en 2001 a la ONIC a anunciar su retiro de la Mesa Permanente si antes de 30 días no hay una respuesta satisfactoria del presidente Pastrana, a quien conminan directamente a pronunciarse. Ante la ausencia de la comunicación presidencial, todas las OI formalizan su decisión de no participar en ninguna sesión que se convoque.

Entre 2002 y 2007, el gobierno Uribe se caracterizó por no desarrollar procesos de negociación con los grupos indígenas, y por intentar debilitar al Consejo Regional Indígena de Cauca (CRIC) mediante el reconocimiento de la Organización de los Pueblos Indígenas del Cauca (OPIC). La sanción presidencial al Código Minero, el Estatuto Forestal y la Ley de Desarrollo Rural, sin cumplimiento del trámite de la consulta previa, más la negativa a suscribir la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas con argumentos de inconveniencia nacional, condujeron a la segunda ruptura de la concertación en noviembre de 2007. Movilizaciones multitudinarias hacia Bogotá,¹⁷ demandas jurídicas y presiones internacionales llevan a la Corte Constitucional a consolidar una abundante jurisprudencia sobre protección de los derechos indígenas en este periodo.

De reactivación jurídica inducida (2009 – 2010)

En 2009, la Corte Constitucional establece plazos perentorios para proteger a las poblaciones indígenas y afro descendientes sobre cuya situación humanitaria había alertado

¹⁶ Mesa Permanente de Concertación, Boletín Informativo 002, Abril 8 de 2013, “ Mesa Permanente de Concertación trabajará sobre la ruta metodológica para la formulación y concertación de la Política Pública Integral para Pueblos Indígenas”, www.cms.onic.org.co

en la Sentencia T- 025 de 2004. El Auto 004 de 2009, califica la omisión del ejecutivo como grave y lo llama a “superar el estado de cosas inconstitucional” inherente a “situaciones estructurales preexistentes de pobreza extrema y abandono institucional, que operan como factores catalizadores de profundas violaciones de derechos humanos individuales y colectivos que ha representado para ellos la penetración del conflicto armado en sus territorios.”¹⁸

Para cumplir estas disposiciones, el gobierno nacional convoca a la Mesa Permanente de Concertación y a la Mesa Regional Amazónica para acordar los protocolos metodológicos para la consulta y formulación del “Plan de Garantías de Derechos de los Pueblos Indígenas” (PNGPI) y de 34 “Planes de Salvaguarda de PI en peligro de extinción.”¹⁹ Sin que disminuyan las tensiones políticas entre gobierno e indígenas, agravadas por la caracterización que de estos se hace como los mayores terratenientes del país, la reactivación de la concertación por vía judicial surte sus primeros efectos: la MPC se convierte en el principal escenario de interlocución y por primera vez se inician procesos de consulta pre legislativa nacional, teniendo como protagonistas centrales a las OI de segundo y de tercer nivel.

De ascenso político - jurídico (2010 – 2013)

Con la posesión del presidente Juan Manuel Santos en agosto de 2010, las presiones heredadas de las órdenes de la Corte Constitucional se conjugan con la disposición explícita del ejecutivo por reconocer al movimiento indígena como sujeto colectivo legítimo e imprimirle un nuevo ritmo a la concertación.

El viraje político se concretó con la presentación de los “Lineamientos de Política Indígena del Gobierno” en el Congreso Nacional del Pueblo Embera, que se realizó el 12 de octubre del 2010 en el municipio del Dovio, Valle del Cauca. Allí, Santos Calderón se comprometió a cerrar brechas de inequidad social, económica y política de los pueblos indígenas y a respetar el derecho a la consulta previa tanto en materia legislativa como en los proyectos mineros, de hidrocarburos y de infraestructura que pudieran afectar a los territorios indígenas. Anunció también la reactivación de la Mesa Permanente de Concertación, la creación del Programa Presidencial para Pueblos Indígenas (PPPI) y la conformación de una Comisión Multisectorial de alto nivel, coordinada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, que orientaría el cumplimiento de los compromisos del Estado con las comunidades étnicas del país.²⁰

Después de ocho años de no diálogo, las OI valoraron positivamente el cambio de tono del presidente Santos y aceptaron construir una nueva relación política con su gobierno, con tal entusiasmo que en ese mismo mes de octubre, la MPC acuerda viabilizar el examen de la Ley de Víctimas y del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, mediante el polémico mecanismo de la consulta post-legislativa. La renuncia al carácter previo del derecho a la consulta se justificó en el primer caso, como un acto de solidaridad con la sociedad civil afectada por la violencia, y en el segundo, como una oportunidad hasta ahora excepcional para incluir temas prioritarios en la agenda política del gobierno. Por encima de esas consideraciones discursivas, la decisión de los líderes indígenas era sobre todo un acto

17 La Minga de Resistencia Social y Comunitaria del Suroccidente Colombiano, liderada por el Consejo Regional Indígena del Cauca, inició su marcha desde Popayán hacia Cali y Bogotá, el 12 de octubre del 2008.

18 Corte Constitucional Auto004 de 2009, citado por PNUD, “La Otra visión: Pueblos Indígenas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Editorial Letras e Impresos, Bogotá, 2012, pág. 17.

19 La Corte Constitucional había proferido el Auto 092 del 2008 sobre protección de mujeres víctimas de desplazamiento, el Auto 251 sobre protección de niños, niñas y adolescentes en esa misma condición y el Auto 008 de 2009 sobre política de tierras para la población desplazada, donde se exige aplicar enfoque diferenciales con grupos étnicos.

20 Sistema Informativo del Gobierno (SIG), “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Lanzamiento de los Lineamientos de la Política Indígena del Gobierno”, el Dovio (Valle). 12 octubre de 2010, http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Octubre/Paginas/20101012_09.aspx.

de reciprocidad política con el nuevo gobierno.

Dicha conducta no estuvo exenta de polémica. Mientras los expertos alertaban sobre las repercusiones políticas y jurídicas negativas de la reinterpretación del Convenio 169 de la OIT, otros sectores indígenas consideran que se estaba afectando la autonomía indígena e imponiendo una práctica indebida de “sustituisimo” de los pueblos, titulares de derechos, por las organizaciones indígenas. Rechazando el mecanismo de excepcionalidad y negándose a asumir competencias de consulta previa por su condición de ex constituyente, en carta pública fechada el 20 de noviembre de 2010, Lorenzo Muelas anuncia su retiro de la MPC: “Lo último que haré en mi vida, y eso si es que ya no existe ni un solo indígena cuyos intereses deba ayudar a proteger, será salir corriendo de mi casa para otorgarle facultades extraordinarias al presidente de la República, para que expida un decreto ley como la propuesta de los pueblos indígenas, según reza la convocatoria recibida (...). No cuenten conmigo para ese adefesio.”²¹

Estos nubarrones no alcanzaron a empañar el acuerdo político entre las organizaciones indígenas y el poder presidencial. En enero del 2011 se protocolizó la consulta previa del Plan de Desarrollo “Prosperidad Democrática para Todos” y en los meses de noviembre y diciembre concluyeron los procesos del Plan Nacional

de Garantías y el Decreto Reglamentario de Reparación y Restitución de Tierras a Víctimas Indígenas. En el acto oficial, Danilo Villafañe, representante de la Confederación Indígena Tairona resaltó la importancia del diálogo directo al afirmar que “aunque sea un mandato de la Corte, debemos acostumbrarnos a tener una interacción respetuosa y una relación de amistad y respeto.”²²

El afán pragmático del ejecutivo por evitar nuevas declaratorias de inexecutable de los proyectos de ley pendiente de trámite en el Congreso, comienza a dar muestras de agotamiento. Las recientes discusiones públicas sobre la reglamentación de la consulta previa, la avalancha de solicitudes mineras en territorios indígenas y el retraso en el calendario del análisis del Código Minero y las leyes de Desarrollo Rural, Acceso a Recursos Genéticos y reforma a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, todas funcionales a las políticas de internacionalización económica y a los tratados de libre comercio firmados con varios países, ha vuelto a tensionar las relaciones entre los ministros y los indígenas. En varios comunicados públicos, los delegados indígenas dejan sentir su inconformidad por las contradicciones del discurso oficial y amenazan con detener el ímpetu de la concertación si no se detienen las campañas de desprestigio contra los líderes y contra el derecho fundamental a la consulta previa.

21 Respuesta de Lorenzo Muelas a la invitación a la Mesa Permanente de Concertación”, noviembre 19 de 2010. Responde así a dos comunicaciones enviadas por Luz Elena Izquierdo y Javier Sánchez, Secretarios Técnicos a la Mesa Permanente de Concertación. Anexo al Acta del 21 y 22 de Noviembre de 2010.

22 El País, “Gobierno e indígenas suscribieron Programa de Garantía de sus derechos”, Noviembre 24 de 2011.

2. La Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas

La Mesa Permanente de Concertación surge con la primera movilización indígena de carácter nacional en reclamo de las garantías constitucionales prometidas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Después de la toma de la carretera Panamericana en el departamento del Cauca y de la ocupación del Instituto de Reforma Agraria en Ibagué, la Gobernación del Putumayo en Mocoa, y el Ministerio del Interior y el Palacio Episcopal en Bogotá, el gobierno nacional accede a negociar con líderes, senadores y ex constituyentes indígenas, el pliego de demandas que había motivado la protesta. Transcurridos 46 días, el Ministro del Interior y los indígenas acuerdan constituir los tres escenarios de interlocución bipartita, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CNDHPI), la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) y la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), a quienes define composición y funciones en los Decretos 1396 y 1397 de 1996.

La MPC es en la actualidad, la más alta instancia de diálogo político entre el Estado y los Pueblos Indígenas de Colombia. Si bien no existe una definición legal sobre su estatus, el estatus de quienes la integran y la posibilidad de realizar procesos de consulta previa legislativa y administrativa del nivel nacional, le otorga de facto la mayor jerarquía respecto de las demás instancias de concertación existentes en el país. Allí representantes indígenas y funcionarios del poder ejecutivo se encuentran para solucionar conflictos de política pública y acordar los programas y las acciones concretas que requieren implementarse en los territorios indígenas.

2.1 Composición

A la MPC la integran 24 miembros permanentes del más alto nivel de representación. Por la parte gubernamental participan los ministros del

Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Desarrollo Económico, Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, Cultura, Salud y Educación Nacional o sus respectivos delegados (9); el director del Departamento Nacional de Planeación (1) y los Consejeros Presidenciales de Fronteras y Política Social (2). Por la parte indígena tienen asiento los presidentes de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Organización de Pueblos Indígena de la Amazonia Colombiana (OPIAC) y de la Confederación Indígena Tairona (CIT) o sus delegados (3); los representantes indígenas de las macro regiones Norte, Centro-Oriente, Amazonia y Orinoquia (4), los ex constituyentes indígenas (3) y los senadores indígenas en ejercicio (2). En calidad de veedores permanentes se incluyó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Conferencia Episcopal de Colombia (3).²³

Cambios en su composición

Aunque formalmente se mantiene intacta, varios factores han modificado su composición. Por su misión institucional relacionada con la preservación de la cultura y las lenguas nativas, tema central en la agenda indígena nacional, en 2007 se acuerda la incorporación del Ministerio de Cultura creado por el gobierno Samper en 1997. Por cambio de nombre de los programas presidenciales para el sector social, ingresan y salen la “Red de Solidaridad Social” (1996), la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2005) y más recientemente el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2011).

La representación indígena es la menos variable. El único cambio significativo es el ingreso como invitado permanente de la Asociación de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), un movimiento político – social

²³ Artículo 10 del Decreto 1397 de 1996, (www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1397_1996.html).

con un importante potencial electoral entre los pueblos Misak y Pastos de los departamentos de Cauca y Nariño.²⁴ Su evolución desde una estructura organizativa de autoridades tradicionales indígenas que apelan al derecho mayor y a la ley de origen como fundamento de legitimidad, hacia un partido político que debe refrendarla en las urnas,²⁵ con todo lo que ello implica en términos de la legalidad de su participación en procesos de concertación y consulta previa, le resta consenso para convertirse en miembro pleno de la MPC. Sin embargo, AICO participa de manera destacada en las deliberaciones, presenta documentos conjuntos con las OI titulares, suscribe las actas oficiales y a través de sus parlamentarios replica sus posicionamientos en el Congreso de la República.

La veeduría internacional registra los cambios más drásticos. Ante la presencia irregular de los delegados de la OIT y el CIDH, incluso por problemas de localización de sus sedes regionales en Perú y Costa Rica,²⁶ esta fue prácticamente reemplazada por la Defensoría

del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, entidades nacionales que acompañan a la Conferencia Episcopal en esta tarea. En ocasiones la agencia internacional ACNHUR asiste a las reuniones y solo excepcionalmente suscribe las actas respectivas.

2.2 Funciones

El Decreto 1397 adjudica a la MPC tres propósitos centrales relacionados con los pueblos indígenas: “concertar entre estos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado sin perjuicio de las funciones del Estado y dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que allí se concreten” (art. 11). Le señala también 19 funciones específicas con las que en su momento se trató de responder a las demandas coyunturales que motivaron la movilización y a problemas estructurales de solución a más largo plazo (art. 12).

Agrupadas por afinidad temática, esas funciones de concertación se refieren a:

- **Biodiversidad, recursos genéticos y conocimiento tradicional**

“Principios, criterios y procedimientos en relación con biodiversidad, recursos genéticos, propiedad intelectual colectiva y derechos culturales asociados a éstos, en el marco de la legislación especial de los pueblos indígenas” que guíen el desarrollo normativo interno y las posiciones del Gobierno Nacional en las negociaciones internacionales (Numerales 1-2-3).²⁷

24 A raíz de divergencias internas en el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) por su estructura gremial - sindical, en 1978 surge la Organización de Autoridades Indígenas del Sur Occidente Colombiano, En 1987 cambia su nombre por el de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y en 1991 se transforma en movimiento social y político con opción de participar en elecciones.

25 para negar la calidad de miembros permanentes se alude al argumento del distinto papel que desempeñan organizaciones indígenas y partidos políticos de base indígena. Divergencias internas motivaron recientemente la división entre AICO Social y AICO Político.

26 Solo hasta 2006 se acordó abrir una representación permanente de OIT en Colombia, sin que a la fecha se constata una actuación en las sesiones de la MPC.

27 La centralidad de la protección al acceso a recursos genéticos y conocimiento tradicional plasmada en el Decreto 1397 coincide con la expedición ese mismo año de la Decisión Andina 391. Meses después, Lucía Vásquez Celis comentó lo siguiente: “Pese a la magnitud de las necesidades insatisfechas que hubiesen podido ser el objeto único de reivindicación de los pueblos indígenas, sorprende positivamente el hecho de que fuesen las mismas organizaciones indígenas las que presionaron para que algunos artículos de dicho decreto se orienten específicamente hacia la protección y preservación del conocimiento, las prácticas e innovaciones de los pueblos y organizaciones indígenas, relacionadas con el uso sustentable, la conservación y el mejoramiento de la biodiversidad”. Vásquez Celis Lucía, “Los derechos de las comunidades indígenas”, Revista Sur. No. 61, Octubre/Noviembre 1996. http://old.redtercermundo.org.uy/revista_del_sur/texto_completo.php?id=1310

- **Recursos naturales no renovables**

Modificaciones al Código de Minas, delimitación de “zonas mineras indígenas”, revisión de licencias o permisos de explotación otorgadas o en trámite, y solicitud de “suspensión o revocatoria cuando sean violatorios de los derechos de los pueblos indígenas” (Numerales 4-5).

- **Inversión social**

“Garantía de destinación y ejecución del 2% anual de la inversión social y ambiental para pueblos indígenas”, reglamentación de las transferencias de los recursos del presupuesto a los resguardos, seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y asesoría técnica para acceder a la cofinanciación de proyectos dirigidos a las comunidades (Numerales 15 – 14 - 6).

- **Participación, concertación y adecuación institucional**

Reglamentación del “derecho de participación y concertación de las decisiones administrativas y legislativas” y de un procedimiento transitorio mientras se expide la medida; “evaluación de la estructura estatal para la atención de pueblos indígenas” y concertación de las decisiones que deban adoptarse para mejorar su funcionamiento (Numerales 8-9-12).

- **Reglamentaciones varias**

La MPC podrá también concertar leyes y decretos que conciernan a pueblos indígenas en los temas de fronteras, salud, educación, ordenamiento territorial, fomento a la micro, pequeña y mediana empresa, presencia de asociaciones, fundaciones y corporaciones en territorios indígenas, entre otros (Numerales 7, 16,17, 18, 11 y 13).

2.3 Estructura

La MPC cuenta con una secretaría operativa tripartita conformada por el Ministerio del Interior, las entidades estatales restantes y las organizaciones indígenas, siendo responsables de la preparación de la agenda, la convocatoria de las reuniones y la sistematización y firma de las actas.

Comisiones Técnicas: El decreto admite la conformación de comisiones mixtas de trabajo compuestas por miembros titulares, funcionarios de entidades oficiales y “delegados

de los pueblos, autoridades y organizaciones indígenas que resulten directamente interesados o afectados” por alguna situación o decisión gubernamental (art.13). Con este criterio se integran comisiones estratégicas para los PI en educación y salud, o de carácter temporal donde se resuelven temas críticos como la crisis humanitaria del pueblo awá o urgentes como los 21 grupos de trabajo que pre-concertaron el capítulo indígena del PND 2010-2014.

Las Comisiones Permanentes actualmente en funcionamiento son:

- **La Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de los Pueblos Indígenas (CONTCEPI)²⁸**

La conforman 4 delegados de los Ministerios de Educación e Interior y 22 delegados de OI nacionales y regionales conforme a la diversidad étnica y cultural de los 102 pueblos indígenas existentes en el país. Adscrita al Ministerio de Educación Nacional tiene por objeto concertar “la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas educativas”, “la construcción de la política pública integral de Estado para los Pueblos Indígenas” y el impulso a “los Proyectos Educativos Comunitarios o Etnoeducativos (PEC) contenidos en los Planes de Vida o en los procesos organizativos de cada pueblo” (artículos 2 y 4).

- **La Comisión Técnica Nacional de Salud Propia e Intercultural Indígena**

A la espera de su reconocimiento formal por parte del Ministerio de Salud, la Mesa Permanente acordó conformarla dados los requerimientos de los pueblos indígenas en el tema. La creación del Sistema de Salud Propia en Intercultural (SISPI), el reconocimiento de la medicina tradicional dentro de las políticas de prestación de servicios, la capacitación intercultural del personal médico indígena y no indígena y la dotación de infraestructura básica para atención a las comunidades, son aspectos complejos que exigen una dedicación específica por parte de los representantes indígenas.

La MPC tiene en cuenta también el trabajo de las comisiones nacionales sobre territorio y derechos humanos creadas paralelamente en los Decretos 1396 y 1397 de 1996, con quienes intenta mantener vínculos de complementariedad que no se previeron en las negociaciones realizadas en el Palacio Episcopal.

- **La Comisión Nacional de Territorios Indígenas**

Adscrita al Ministerio de Desarrollo Rural, la conforman siete delegados del gobierno por el sector agrario, económico y de planeación, y por los indígenas tres delegados de ONIC, OPIAC y CIT, más cinco delegados por las mismas macro regiones establecidas en la MPC.

Entre sus funciones están el recomendar modificaciones “a las normas de la legislación agraria atinentes a resguardos indígenas”, “concertar la programación para períodos anuales de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y el saneamiento y conversión de reservas indígenas” y definir “los presupuestos necesarios para cada una de las vigencias fiscales” de la Nación (art.2). El artículo 8 reconoce la obligación del Estado de abstenerse de autorizar obras, exploraciones, explotaciones e inversiones que no hayan sido concertadas con las comunidades o cuyos estudios de impacto concluyan que su ejecución será inconveniente en lo social, económico o ambiental (art 7).

- **Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas**

La conforman los Ministros del Interior, Defensa y Justicia, la Fiscalía General, la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo por la parte estatal (5), más las tres organizaciones indígenas ya citadas, los ex constituyentes y los senadores indígenas en funciones por los indígenas (9). Adscrita al Ministerio del Interior se encarga de “velar por la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de los miembros de dichos pueblos, y especialmente de sus derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad”, “diseñar un programa especial de atención de indígenas víctimas de la violencia” y dar seguimiento a investigaciones contra violaciones humanitarias graves cometidas contra los indígenas en cualquier parte del territorio nacional.²⁹ El artículo 5 señala taxativamente que las determinaciones consensuadas “serán obligatorias para las instituciones del Estado que hayan participado en la adopción de la respectiva decisión, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.”

²⁹ Decreto 1396 de 1996, art. 2.

Por el poder que pueden derivar del manejo de asuntos de los que depende el bienestar de las comunidades, estas comisiones tienden a actuar como espacios de concertación en sí mismos con una escasa articulación con la MPC. En la práctica, los líderes indígenas tratan de consensuar sus alcances, con el supuesto de que su trabajo es complementario pero subsidiario de la instancia que tiene como función acordar y evaluar la política pública para pueblos indígenas.

2.4 Trayectoria

Avances, cuellos de botella y frustraciones sintetizan la historia de la MPC. Si nos referimos exclusivamente a los avances puede afirmarse que estos se concentran en los temas con más larga trayectoria de negociación con el Estado

como el territorio, la educación y la salud, o los que se derivan de procesos de reglamentación y descentralización posteriores a la reforma constitucional de 1991, entre ellos el traslado progresivo de competencias de gobierno, administración y justicia a las autoridades tradicionales indígenas. Aunque no todos estos logros le son directamente atribuibles, sí es dable una imputación indirecta en la medida en que los espacios de concertación abordan estos aspectos y buscan las rutas institucionales para concretarlos.

Donde sí existe una atribución directa es en los procesos de consulta previa y post – legislativa que se adelantaron en el país entre 2009 y 2011 en cumplimiento de los mandatos de la Corte Constitucional, a saber:

- **“Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos. Anexo IV.C.1-1”³⁰**

Como resultado de las negociaciones bilaterales realizadas entre octubre de 2010 y enero de 2011, Estado y PI acuerdan incluir noventa y dos acuerdos sectoriales en las áreas de territorio, jurisdicción especial indígena, fronteras, mujer, salud, educación, vivienda, derechos humanos, seguridad alimentaria y tecnologías de comunicación, más cuatro estrategias que soportarían su implementación: a) creación de una Bolsa para el Fomento del Desarrollo Propio de los Pueblos Indígenas equivalente a \$4.000 millones anuales; b) formulación de una Política Pública Integral para Pueblos Indígenas de Colombia; c) revisión del marco normativo del Sistema General de Participación para facilitar la transferencia directa de recursos del presupuesto a los resguardos indígenas, y d) definición de mecanismos de financiación para los proyectos de inversión priorizados por los pueblos indígenas con recursos del Sistema General de Regalías.

- **Concertación del “Programa Nacional de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Colombia”**

Después de 57 reuniones subregionales, 5 macro regionales, 27 departamentales y 1 nacional, con la participación aproximada de siete mil indígenas, las organizaciones indígenas ONIC, OPIAC, CIT y AICO acuerdan el contenido del documento propio sobre lo que debe ser el PNG ordenado en el Auto 004 de 2009. El texto base recoge la mayor parte de las 2500 propuestas recopiladas y sistematizadas por alrededor de los ejes de Territorio, Autonomía, Gobierno Propio y Desarrollo Político - Administrativo; Adecuación Institucional, Participación Indígena y Políticas de Estado; Identidad Cultural, Educación, Comunicación e Información; Sistema Integral de Salud Indígena y Derechos Humanos.³¹

30 Presidencia de la República – Programa Presidencial Indígena, “Acta de protocolización de la consulta previa del capítulo de los pueblos indígenas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, Imprenta Nacional de Colombia, segunda edición, Bogotá D.C., julio de 2013, págs. 29 -48.

31 *ibíd.*, págs. 49 -74.

El documento finalmente concertado con el gobierno³² permite a este último evitar una acción de desacato y a los indígenas presionar la definición de un Plan de Acción a implementarse inicialmente en comunidades en situación de desplazamiento o confinamiento crítico, así como para la formulación de 34 Planes de Salvaguarda de Pueblos Indígenas en riesgo inminente de extinción física o cultural.

- **El Decreto Ley No. 4633 de 2011 sobre “Asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”³³**

Este proceso post-legislativo que complementa la Ley 1448 de 2011 promulgada sin consulta previa a indígenas y afro descendientes fue resultado de la conciliación de varios borradores normativos propuestos tanto por el Ministerio del Interior como por las cuatro organizaciones indígenas presentes en la MPC. A pesar de las objeciones presentadas por los Ministerios de Defensa, Ambiente y Minas, el texto final recoge varias reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas como el reconocimiento de la “Ley de Origen, la Ley Natural, el Derecho Mayor o el Derecho Propio” en la actuación estatal, el vínculo conceptual entre reparación integral a víctimas indígenas y restitución de derechos territoriales, y la conformación de un cuerpo normativo de protección específica a pueblos en aislamiento voluntario, mujeres indígenas y grupos poblacionales vulnerables con derecho prevalente a la “reparación individual y colectiva.”³⁴

En las tres consultas pre y post legislativas se consignaron desacuerdos de fondo en materia de autodeterminación, uso de recursos naturales del subsuelo, competencias de autoridad ambiental, inversión pública directa y presencia de fuerzas militares en los territorios indígenas que prefiguran las tendencias de mayor conflictividad en el futuro. Por significar un cuasi veto del jugador más fuerte, en este caso el gobierno nacional, estos desacuerdos se analizan con mayor detenimiento en el acápite “Los problemas del consenso bilateral”.

32 *ibíd.*, págs. 75 -106.

33 Decreto Ley 4633 de 2011, <http://www.vicepresidencia.gov.co/programas/Documents/Decreto4633-2011-ley-de-victimas.pdf>

34 *ibíd.*, artículos 1 – 7 – 8 – 14 y 15.

3. Mesa Regional Amazónica

La Mesa Regional Amazónica es el resultado de una acción jurídica exitosa interpuesta por la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) en el 2001 por las afectaciones que la aspersión química aérea contra los cultivos de coca ocasionó a las comunidades indígenas asentadas en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare. Después de varias decisiones adversas en tribunales de primera y segunda instancia, la Corte Constitucional decide tutelar los derechos fundamentales a la diversidad, la integridad, la participación y el libre desarrollo de la personalidad de los pueblos indígenas amazónicos, por lo que ordena al ejecutivo consultar con ellas alternativas al Plan de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato conforme a las normas del Convenio 169 de la OIT.³⁵

El “Acta de Acuerdo de la Consulta del gobierno a los pueblos indígenas amazónicos” suscrita en noviembre del mismo año por las entidades demandadas del Consejo Nacional de Estupefacientes y las autoridades tradicionales y organizaciones indígenas amazónicas protocolizan el resultado de dicha consulta. Allí se acuerda, entre otros puntos, la conformación de un espacio macro regional de concertación para “la formulación de una política regional e integral de desarrollo sostenible” y de la “propuestas económicas, culturales, políticas, ambientales y de inversión para los resguardos y las comunidades de la región” que de esta llegaren a derivarse.³⁶

Con una dilación de tres años, el presidente Álvaro Uribe Vélez constituyó la Mesa Regional Amazónica (MRA) mediante Decreto 3012 de 2005. La decisión presidencial fue acogida con entusiasmo por los pueblos indígenas y sus organizaciones en tanto los posicionaba en un escenario de interlocución regional propio, con

posibilidades de concertar por fuera de la MPC y de manejar con más autonomía su relación con el Estado. La OPIAC siempre se ha mostrado inconforme por su desventaja numérica en la Mesa Permanente frente a la ONIC, en razón de criterios de cobertura geográfica y poblacional que desestiman la diversidad étnica, cultural y de biodiversidad de los territorios amazónicos bajo su influencia. Debe recordarse que en 483.164 Km² perviven 62 de los 102 pueblos indígenas del país, equivalente al 60.7% del total, pero con una población de tan solo 108.300 personas, el 10% del censo indígena nacional.

La MRA fue el único espacio de concertación que funcionó de manera regular en el segundo período del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006 – 2010).

3.1 Composición

La Mesa Regional Amazónica está conformada por 36 personas entre delegados plenos e invitados permanentes. Por la institucionalidad pública participan los Ministros del Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Protección Social y Educación Nacional (4), los Directores del Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (3), los Gobernadores de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés (6), más los directores de Instituto de Investigaciones Científicas “Sinchi” y de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible del Sur y el Nororiente de la Amazonia Colombiana (3) o sus respectivos delegados. Por la parte indígena están el presidente de la OPIAC, 2 delegados de las organizaciones indígenas de cada departamento y los delegados indígenas a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible (17). Como invitados permanentes pueden asistir la Procuraduría

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia 383 de 2003.

³⁶ “Acta de Acuerdo de la consulta del gobierno a los pueblos indígenas amazónicos”. Actualidad Étnica, Noviembre 21 de 2003, actualidadetnica.org.

General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Organización Nacional Indígena de Colombia (3).³⁷

Esta amplia composición se explica por la necesidad de articular a las principales entidades de gobierno, planeación ambiental e investigación científica de los seis departamentos amazónicos. Si bien no siempre se garantiza la presencia de los funcionarios, ni de la ONIC quien casi nunca asiste a las reuniones, la inclusión de las entidades locales remedia uno de los principales problemas de la MPC, conformada exclusivamente por entidades públicas del nivel nacional.

3.2 Funciones

El decreto 3012 de 2005 asigna a la MRA la función de “recomendar a las distintas instancias del Gobierno, la formulación, promulgación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas asentados en esta región y participar en la evaluación y seguimiento de las mismas, sin perjuicio de las funciones propias del Estado” (art. 1).

Le define también la tarea de formular una propuesta de política pública integral para Pueblos Indígenas Amazónicos que se deberá presentar al Consejo de Política Económica y Social (CONPES) con los siguientes contenidos básicos:

- Directrices de formulación y financiamiento de los Planes de Vida y del Ordenamiento Territorial Indígena “en la perspectiva de conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI’s)”.
- Política para los pueblos indígenas de frontera “en el marco de las relaciones binacionales y la política exterior definida por el gobierno nacional”.
- Lineamientos de política en materia de Derechos Humanos y de prevención y atención del desplazamiento forzado de indígenas amazónicos en el marco de las Directrices Nacionales en la materia.
- Políticas para “manejo concertado de las áreas protegidas que se encuentran en los territorios indígena de la región amazónica”.
- Programas y modelos de atención en salud, educación bilingüe e intercultural y desarrollo alternativo y sustitución de cultivos adecuados a “las particularidades culturales de los pueblos indígenas amazónicos”.
- Reglamentación de la Ley 30 de 1986 de tal forma que se garantice el “uso tradicional de la coca” y los fines culturales de las “demás plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes”.
- Estrategia de gestión de recursos de cooperación internacional que permita “financiar las propuestas de desarrollo que se acuerden en la Mesa Regional Amazónica.”³⁸

37 Presidencia de la República, Decreto 3012 por medio del cual se constituye la Mesa Regional Amazónica, Bogotá, agosto 31 de 2005, http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_3012_2005.htm

38 OPIAC – Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia, “Política Pública Integral para Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana. Propuesta de documento CONPES”, Junio de 2010, pag. 20, versión magnética sin publicar.

3.3 Trayectoria

Aunque ha logrado consolidarse como la única instancia de concertación macoregional del país, las complejidades geográficas de la región, la dispersión de las comunidades indígenas a las que representa y las dificultades propias de la OPIAC para garantizar una presencia constante en el 33% del territorio nacional, determinan que el perfil político de la MRA sea menor al esperado por sus directivos. No obstante lo anterior, la reactivación en 2010 del diálogo político Estado - Pueblos Indígenas dio a esta instancia macro regional un nuevo dinamismo.

Además de la interlocución de los temas ambientales, donde tiene las mayores fortalezas técnicas, la MRA acompañó las recientes consultas previas del Plan Nacional de Garantías, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Víctimas y la propuesta borrador de la Política Pública Integral para Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana, comprometida desde el 2003 por el gobierno nacional. Aunque tardío, este último proceso era la mejor carta

de negociación de la OPIAC para concretar las políticas públicas requeridas por los indígenas amazónicos. Lamentablemente, la propuesta no fue socializada en la Mesa Regional Amazónica, lo que la convirtió en un documento indígena sin dolientes en el sector gubernamental.

En la actualidad, la Mesa Regional Amazónica y en lo particular, su representación indígena se debate entre dos tendencias contradictorias: una centrípeta que mantiene vínculos de coordinación región – nación con la Mesa Permanente de Concertación, y otra centrífuga que acepta o promueve negociaciones separadas con el Ministerio del Interior, interesado en agilizar las consultas previas de interés gubernamental que enfrentan oposición indígena o rezagos del cronograma en la MPC. Esta fractura de la interlocución con el Estado, inducida por las organizaciones indígenas o entidades públicas, deja como balance el debilitamiento progresivo del consenso indígena nacional construido hasta el momento.

4. La dinámica de la concertación

Los decretos 1397 de 1996 y 3012 de 2005, constitutivos de la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa Regional Amazónica respectivamente, señalan al consenso como el método de “consulta” y “concertación” para la toma de decisiones,³⁹ pero sin aclarar el concepto, ni el procedimiento ser aplicado. En el caso de la MPC, las referencias son un tanto más explícitas. El artículo 14 advierte a las autoridades y funcionarios públicos que deberán respetar la autonomía indígena y el artículo 16 que los procedimientos de “consulta y concertación de medidas legislativas o administrativas (...) les serán informados con la suficiente antelación” a los indígenas. Al convertirlos en el sujeto pasivo de la interlocución con el Estado, esta redacción refleja la aún incipiente comprensión que sobre el Convenio 169 tenía el país en la década del noventa.⁴⁰

Por tipo de ámbitos, el consenso se aplica en el escenario autónomo de los indígenas y en el escenario bilateral Estado - Organizaciones Indígenas. A falta de una mayor precisión, en dichos escenarios las decisiones se adoptan a partir de reglas informales que han ido probando su eficacia en la construcción de acuerdos relativamente satisfactorios para las partes.

4.1 El consenso intraétnico

En el escenario indígena “autónomo” se sesiona sin presencia de funcionarios gubernamentales con el propósito de unificar posiciones sobre los asuntos a tratar posteriormente con el poder ejecutivo. Al ser parte de la cultura deliberativa de los cabildos, contribuye también a resolver conflictos de interés entre las distintas organizaciones indígena que hacen parte de las estructuras de concertación, a la vez que equilibra las relaciones de fuerza entre OI nacionales, macroregionales y locales, donde ONIC cuenta con mayoría absoluta. Excepcionalmente se recurre al mecanismo de votación para decidir, optándose por prolongar las discusiones hasta que algunos de los

oponentes desistan de su posición, incluso sin estar convencidos de la contraria.

El caso de la MPC es aleccionador. Frente a la inconformidad por la preponderancia de la ONIC en la elección de los delegados de las macro regiones, los líderes de la OPIAC, AICO y CIT aspiran a equilibrar las fuerzas atendiendo al criterio “una organización, un voto” antes que al número de afiliados o de departamentos donde se tiene presencia. Aunque se acepta la obsolescencia del decreto 1397, hecho a la medida de quienes participaron en la movilización y en la negociación de 1996, la ONIC prefiere mantener el estatus quo que aventurarse a una discusión interminable sobre la composición de la representación indígena. Para obviar un asunto tan espinoso, se opta por ser más cuidadoso en la relación con las demás OI, incrementar los diálogos entre ellas pero al mismo tiempo establecer “controles mutuos” que garanticen el acatamiento de las decisiones que se adopten en la MPC.

La observación participante evidencia una creciente incorporación de las visiones y prioridades planteadas por OPIAC, CIT y AICO, y un reconocimiento real de sus experticia en temas de protección ambiental, cultura propia y derecho mayor respectivamente.

La posición de la ONIC no está exenta de razonables suspicacias. De una parte, su preocupación por blindar a la Mesa Permanente de Concertación de propuestas de reforma que intentan debilitar su influencia mediante la modificación de la representación indígena o mediante la conformación de estructuras bilaterales paralelas por pueblos o regiones. De otra, expresa cierto temor por las consecuencias de los relacionamientos políticos con el Estado de OI que no cuentan con el respaldo de la movilización social y cuya influencia podría cambiar el rumbo de la concertación con el gobierno.

39 Art. 17 del Decreto 1397 y numeral 2 del art 5 del decreto 3012 respectivamente.

40 Desde 1991 hasta 2004 aproximadamente, la mayoría de las leyes y decretos expedidos por el gobierno nacional omiten el término “previo” al referirse a la obligación de consultar en los términos señalados por el Convenio 169 de la OIT. Las Organizaciones Indígenas emplean irregularmente el término hasta inicios del 2000.

La práctica de la deliberación autónoma previa entre OI está institucionalizada en la práctica. El Ministerio del Interior asume su financiación e incluso la promueve en tanto contribuye a limar los desacuerdos indígenas, evitando que estos se expresen en los procesos bilaterales y entorpezcan su desarrollo. Las consultas previas ordenadas por la Corte Constitucional o propuestas por el gobierno, avanzaron con la celeridad requerida gracias a este mecanismo.

4.2 El consenso bilateral

El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujeto de interlocución política tiene efectos directos en el tono y ritmo de la concertación. Con frecuentes altibajos, el gobierno se preocupa por unificar un discurso de valoración indigenista entre sus funcionarios de los niveles superiores, como una manera de restaurar un clima de confianza entre las partes. Cuando el tono de las declaraciones no corresponden a lo “políticamente correcto” y se profieren frases de deslegitimación de las OI o de los derechos de los PI, se recurre a la retractación pública por exigencia indígena, como le sucedió en febrero de 2012 al Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, después de referirse a la consulta previa como “laberíntica, dispendiosa y desgastadora” y causa del trancón legislativo del Plan Nacional de Desarrollo,⁴¹ o con la reciente retractación pública espontánea del propio presidente Juan Manuel Santos después de señalar que la consulta previa es “un dolor de cabeza enorme (...) un negocio para mucho grupos que van prácticamente a chantajear al Estado, a exigirle toda clase de retribuciones” en la 69 Asamblea de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI).⁴²

Siendo la mejor alternativa, el consenso no elimina las asimetrías de poder entre los actores estatales y sociales, ni garantiza per se la cualidad democrática de la concertación. Estas dificultades no siempre se perciben como críticas pero alcanzan esta dimensión cuando

los espacios de diálogo adquieren relevancia o cuando las decisiones que se adoptan tienen consecuencias legales, políticas o presupuestales difíciles de desestimar.

Los problemas del consenso bilateral

De las dinámicas observadas en las sesiones de la MPC y la MRA en 2011 y 2012 fue posible detectar las siguientes asimetrías:

El diferente estatus entre autoridades político – administrativas no indígenas e indígenas

A pesar de las disposiciones normativas sobre la consulta previa, libre e informada, las modalidades de participación indígena como auscultación no obligatoria continúa siendo predominante en municipios y departamentos. El Estado cuenta con instrumentos distintos a la concertación para definir políticas, programas y presupuestos para los pueblos indígenas sin contravenir por ello normas constitucionales y legales vigentes. Solo la persistencia del movimiento indígena y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han logrado afianzar el derecho de los grupos étnicos a participar diferencialmente en el diseño de la política pública. La apropiación es, sin embargo, desigual. Gobernadores, alcaldes, asambleas, consejos municipales y las propias autoridades indígenas comienzan a comprender los alcances de esta obligación - derecho que por lo general se inaplica o se resuelve de manera discrecional en cada caso.

La capacidad institucional y fiscal para marchitar o reinterpretar los acuerdos.

Entidades como el Departamento de Planeación Nacional o cada uno de los ministerios esgrimen argumentos jurídicos, fiscales o de incumplimiento de requisitos técnicos por parte de las autoridades indígenas como factores que les impide cumplir técnica y presupuestalmente con lo pactado. De otro lado, el gobierno central

41 El Espectador, “Agenda Legislativa enfrenta a Mininterior y Minagricultura”, Bogotá, febrero 21 de 2012. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-327918-vargas-ll-desmiente-paralisis-legislativa-advertida-minagricultur>.

42 Sistema Informativo del Gobierno, “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la clausura de la 69ª Asamblea de Afiliados de la Asociación Nacional de Empresarios (Andi)”, Pereira, 16 agosto de 2013, <http://wsp.presidencia.gov.co>

tampoco responde por las metas de ejecución cuando las responsabilidades descienden al nivel territorial donde los controles son aun más débiles. En los dos casos, los acuerdos se enredan en un laberinto burocrático sin salida o se transforman en proyectos que poco tienen que ver con las expectativas indígenas iniciales; finalmente, los funcionarios aspiran a que sus indicaciones terminen siendo aceptadas por las autoridades indígenas con tal de no perder recursos públicos que de todas maneras necesitan las comunidades.

El informe sobre los primeros doce meses de ejecución de los 96 compromisos pactados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014,

resultó desolador. Una primera evaluación contratada por el DNP, concluyó que 21 entidades nacionales responsables de los acuerdos reportaron actividades realizadas pero sin indicadores, ni montos de ejecución presupuestal, lo que evidenciaría al menos tres situaciones: debilidad institucional para asumir esos compromisos, inexistencia de procesos específicos de planeación y escaso soporte financiero para implementarlos. En los casos críticos del Ministerio de Agricultura y la Vicepresidencia recomiendan encontrar “mecanismo de exigibilidad” que les obligue a reportar la información e iniciar la ejecución respectiva.⁴³ Los reclamos públicos posteriores obligaron a una mayor celeridad en la ejecución.

Reporte de información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre compromisos con PI⁴⁴

Institución	Compromiso	Meta	Indicador	Avance	
				Actividades	Recursos
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1	NR	NR	NR	NR
	2	RP	RP	RP	R
	3	R	R	R	NR
	4	R	NR	R	NR
	5	NR	NR	NR	NR
	6	NR	RP	NR	NR
	7	RP	RP	RP	NR
	8	NR	RP	R	NR
	9	NR	RP	RP	NR
	10	NR	RP	NR	NR
	11	NR	NR	RP	NR
	12	RP	NR	NR	NR
	13	NR	NR	NR	NR

R	13,5%
RP	25,0%
NR	61,5%

Observación: Es fundamental que el Ministerio y el INCODER hagan una revisión detallada de los compromisos y el alcance de cada uno. En general el reporte tiene serias carencias, hay un fuerte peso de no reporte o de reporte parcial por no concordancia entre compromisos con meta y/o indicador, o de correspondencia del avance con el compromiso.

43 Reporte de actividades. Seguimiento al cumplimiento de los compromisos con grupos étnicos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 201-2014”, ppt sin fecha, ni autor, versión digital.

44 ibíd.

El poder de veto de la parte más fuerte

Aunque la construcción del consenso supone el esfuerzo deliberativo para conciliar posiciones o posponer la decisión hasta cuando existan condiciones propicias para llegar a un acuerdo, la teoría dista mucho de la realidad. La razón es solo una: cuando los asuntos a resolver son de fondo, la concertación se sincera y se transforma en una negociación a secas, donde los intereses de los involucrados afloran por encima de la retórica de la participación y del consenso.

Palabra más, palabras menos, esto fue lo que sucedió en las consultas pre y post legislativas del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Garantías y el Decreto sobre Reparación a Víctimas Indígenas. En los tres casos, el vector más fuerte de la concertación buscó minar, mediante ofertas de

un mayor gasto social, la oposición indígena a la apuesta económica extractivista en territorios declarados imprescriptibles y donde es obligatorio realizar consulta previa. Al no lograr doblegar la voluntad indígena en este punto, el desacuerdo se convirtió en un velado poder de veto gubernamental sobre sus propuestas, a las que calificaba como jurídicamente inviables o inconvenientes para el interés nacional. En desventaja relativa⁴⁵ frente al Estado, los voceros indígenas ante la MPC dejaron constancia de sus disensos pero sin alcanzar una fuerza de bloqueo similar a la ejercida por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Minas y Energía, Ambiente y Hacienda Pública.

Las actas finales de las tres consultas previas consignaron los disensos, en realidad vetos del gobierno, sobre las siguientes demandas indígenas:

- Adopción integral de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas objetada por Colombia en los temas de consentimiento previo, derechos sobre recursos del subsuelo y desmilitarización de los territorios indígenas;
- Inversión del 4% del presupuesto nacional en comunidades indígenas;
- Reconocimiento de las autoridades indígenas como autoridades ambientales;
- Cese de la superposición o traslape entre áreas naturales protegidas y resguardos;
- Calificación de la Madre Tierra como víctima del conflicto y sujeto de reparación;
- Prohibición de la explotación minera a mediana y gran escala, el no otorgamiento de títulos mineros a empresas privadas nacionales o transnacionales y la derogación de las concesiones aprobadas sin trámite de la consulta previa;⁴⁶
- Aplicación del principio del consentimiento previo libre e informado (PCPLI) para el ingreso de fuerzas militares en los territorios colectivos; siete, la aceptación de la Madre Tierra como sujeto de reparación, y
- Conformación de una Comisión de la Verdad sobre violaciones a los DH y el DIH en Pueblos Indígenas.⁴⁷

45 Se define una desventaja relativa y no absoluta porque la movilización, la acción jurídica o la denuncia internacional pueden eventualmente variar la relación de fuerzas en las instancias de concertación.

46 Extrañamente dos de las objeciones indígenas en el tema minero que aparecen en el acta parcial con el Ministerio de Minas y Energía fueron eliminadas del documento final suscrito por indígenas y ministros. Ver Actas de preacuerdos por ministerios y Acta de Concertación final en la Mesa Permanente de Concertación, enero 20 y 21 de 2011. Versión digital.

47 ONIC, "Balance procesos de concertación de políticas públicas con el gobierno nacional. Espacios y temáticas: la movilización como sustento", pdf, sin fecha, www.onic.org.co.

Los actos legislativos posteriores validaron esas tres consultas sin detenerse a valorar el contenido sustancial de los desacuerdos. Con ese balance, en la VI Cumbre de las Américas que se realizó en Cartagena de Indias en abril de 2012, el Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, resaltó el haber alcanzado el 95% de los acuerdos en esas tres protocolizaciones, en un diálogo político que calificó como sin precedentes entre “tantas comunidades indígenas y tantas instituciones del Estado.”⁴⁸ Frente a ese razonamiento cuantitativo, las OI comenzaron a formularse dos preguntas: ¿cómo sopesar los consensos y los disensos?, ¿qué tratamiento debe darse a estos últimos cuando se refieren a asuntos estratégicos o a derechos fundamentales que se niega reconocer o implementar?

Ante la tendencia a compartimentalizar los contenidos normativos y programáticos para grupos étnicos de los que se aprueban para el conjunto de la nación, sobre los que tiende ahora a no consultarles, surgen también interrogantes sobre la integralidad y congruencia de las políticas de desarrollo. A esto se refiere Gabriel Muyuy, director del Programa Presidencial para Pueblos Indígenas, cuando expresa su preocupación “por los intereses cruzados y el desequilibrio existente entre el Anexo Étnico y las cinco locomotoras del desarrollo incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad Democrática para Todos.”⁴⁹

La dependencia administrativa y financiera del proceso

Al señalar que el Estado solventará el cumplimiento de las funciones de los cinco

espacios nacionales de concertación creados mediante decreto ley,⁵⁰ pero entendiéndolo solo como costos de desplazamiento y logística de las reuniones, antes que como asignación de recursos para el desarrollo de las mismas, se prefiguró una noción restringida y limitante de la concertación. Este modus operandi ha marcado la historia de la MPC, la MRA, la CNDHPI, la CNTPI y la CONTSEPI. El esfuerzo institucional se ha concentrado en garantizar el transporte, alojamiento y alimentación de los delegados indígenas a Bogotá, sin proyectar un proceso continuo y articulado hacia las comunidades, organizaciones, autoridades y entidades públicas del nivel regional y local. La radiografía de estas instancias, en especial de la MPC, como cabezas que flotan sin tronco y extremidades sobre los territorios sin posibilidad de arraigarse en ninguno, responde con claridad a este diagnóstico.

El sistema de contratación de los asesores indígenas es también causa de preocupación. Aunque se mantiene el criterio de una relación laboral sin condicionamientos, la formalización del contrato a cargo del Ministerio del Interior abre la puerta a la distorsión “incluso psicológica”⁵¹ de los roles a desempeñar, no siempre como asesores políticos y técnicos de la parte indígena, sino como facilitadores de los procesos que interesa aprobar a la parte gubernamental. Las expectativas de estabilidad contractual con el empleador tiende a distorsionar el sentido del vínculo contractual. No debe ignorarse las enormes barreras estructurales que impiden a la población indígena acceder a otro tipo de empleos, incluso a quienes cuentan con altas calificaciones en el sistema de educación formal.

48 Afirmación realizada en el Foro Indígena de la VI Cumbre de las Américas (Cartagena), en “Gobierno de Colombia convoca a Estados del Continente a para que aprueben Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas”, abril 17 de 2012, www.editorialamazonico.com.co.

49 Intervención de Gabriel Muyuy, Director del Programa Presidencial para Pueblos Indígenas en el “Taller Interinstitucional: Prioridades de Grupos Étnicos frente a la cooperación internacional en Colombia realizado por la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y el Programa Presidencial Indígena con el apoyo de GIZ el 5 y 6 de diciembre de 2011. Versión en pdf.

50 Arts. 5, 17 y 19 del decreto 1397 y art. 7 del Decreto 1396 de 1996. El decreto 3012 de 2005 no explicita cómo se financiará la MRA, pero sí que el Ministerio del Interior asegurará la convocatoria de las reuniones.

51 Referencia hecha en una sesión de la Mesa de Concertación cuando se abordó el tema de la contratación por parte del Ministerio del Interior.

No obstante, debe reconocerse que la precariedad económica en el relacionamiento con los pueblos indígenas comenzó a cambiar con las consultas del Plan de Garantías, el Plan Nacional de Desarrollo y el Auto 004 del 2009, donde se acordaron acciones concretas y se calcularon costos de implementación. El crecimiento del presupuesto es de tal magnitud que solo en la consulta del Decreto sobre Reparación de Víctimas Indígenas se gastaron US \$1.500.000 aproximadamente;⁵² si se suma lo invertido en las otras consultas y en las numerosísimas reuniones realizadas en 2011, 2012 y 2013 tratando de concretar otros procesos prelegislativos rezagados,⁵³ esta cifra puede ascender a varios miles de millones de pesos.

Si bien es competencia del Estado asignar los recursos, la concentración de competencias administrativas en el Ministerio del Interior desequilibra aun más la relación bilateral en los escenarios de concertación y la de cada OI con la entidad, en especial a aquellas que no acceden a otras fuentes de financiamiento. Debe reconocerse que en el 2013 la situación de precariedad comenzó a cambiar con el fortalecimiento de las secretarías técnicas indígenas de los espacios de concertación.

Las capacidades técnicas asimétricas

De las reuniones observadas en el 2012 puede concluirse que no obstante los innegables avances en términos de habilidades argumentativas interculturales de los líderes indígenas, la construcción del consenso sigue realizándose sobre bases técnicas desiguales. Mientras el gobierno dispone de equipos técnicos especializados, permanentes

y remunerados que asisten a las reuniones según los temas a tratar, los mismos delegados indígenas deben sortear discusiones legales y de políticas públicas sectoriales – económicas, agrarias, ambientales, educativas, de salud y fiscales, contando para ello con asesores también multitarea.

Esta situación imprime una fuerte dinámica reactiva de los indígenas frente a las propuestas del gobierno y a la información que este suministra. Con excepción de asuntos de derechos humanos, territorio, salud y educación, donde hay una importante experticia acumulada, la mayor parte de las discusiones giran en torno a una cascada de larguísimas y a veces rutinarias presentaciones institucionales que marcan la pauta y el ritmo de las sesiones. Los delegados indígenas señalan acuerdos, dudas y desacuerdos, solicitan modificaciones o anuncian propuestas alternas si consideran que lo expuesto es inconveniente o atenta contra sus derechos fundamentales. La agenda indígena no tiene la misma centralidad y ocupa el menor tiempo en las discusiones.

A pesar de este panorama, en este aspecto se registran avances importantes. Las OI se preocupan cada vez más por conformar equipos técnicos temáticos y los líderes asumen una mayor responsabilidad en la preparación de los debates con el gobierno. Conforme a su capacidad organizativa interna y a sus vínculos con universidades, organismos no gubernamentales y agencias de cooperación, las OI logran los apoyos necesarios para construir posiciones y presentarlos en forma escrita. Las OI más débiles tienen mayores dificultades para suplir estos vacíos.

⁵² Información verbal del Ministerio del Interior en reunión de la MPC de marzo del 2012.

⁵³ Solo en los primeros cuatro meses del 2012 se convocaron cuatro (4) reuniones de la Mesa Permanente de Concertación, 2 de la Regional Amazónica, 2 de la Comisión de Derechos Humanos y 2 de la Comisión Nacional de Territorios.

5. Los logros de la concertación

Los logros se asumen como el resultado positivo o exitoso de procesos de concertación alcanzados a partir de una correcta confluencia y potenciación de fortalezas y oportunidades.

Del análisis de la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa Regional Amazónica se resaltan los siguientes logros compartidos:

Nueva relación Estado – pueblos indígenas

Con el establecimiento de instancias y procedimientos nacionales y regionales de concertación y consulta previa, los PI avanzaron en su reconocimiento como sujeto político colectivo de la nación pluriétnica y multicultural establecida en la Constitución Política de 1991⁵⁴. Este principio de inclusión étnica diferencial corrige las fallas de la democracia ciudadana de corte liberal y esboza un germen de ciudadanía étnica e intercultural por profundizar.

Institucionalización de la concertación

La incorporación a la estructura orgánica del Estado de las instancias de concertación política con PI mediante actos jurídico – administrativos de orden nacional o territorial, constituye uno de los esfuerzos de adecuación político - institucional más relevantes emprendidos hasta ahora en el país. El reconocimiento formal, mediante decreto presidencial, confiere una estabilidad relativa a las estructuras y procesos de interlocución frente a fluctuaciones políticas e incluso ideológicas de los gobiernos, divisiones internas indígenas o interferencias de otros actores externos que tiendan a su debilitamiento.

Posicionamiento del enfoque de derechos

La práctica institucional de la concertación contribuye a convertir el reconocimiento de derechos fundamentales en la columna vertebral del diálogo político y la actuación concreta del Estado. Crecientemente, la definición de las políticas públicas o la realización de las

consultas previas se someten al examen de cumplimiento de la Constitución Nacional y de los parámetros internacionales de derechos humanos de los PI sobre la aceptación de ofertas compensatorias o indemnizatorias con que usualmente se intenta solucionar los conflictos étnicos y sociales.

Mayor incidencia política de los pueblos indígenas

Los mecanismos de concertación bilateral han aumentado la capacidad de las autoridades de pueblos indígenas para influir en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas, en tanto titulares de funciones político – administrativas similares a otras autoridades públicas. Esta incidencia es aún mayor cuando la concertación adquiere el rango de consulta previa legislativa o administrativa que los dirigentes suscriben con presidente, ministros, gobernadores o alcaldes.

Adopción de criterios de planeación intercultural y diferencial

Como resultado de la concertación política, la movilización social, la vigilancia de la Corte Constitucional y las recomendaciones de organismos internacionales, las entidades del Estado se han visto obligadas a incorporar, aún con dificultad, enfoques étnicos diferenciales en sus procesos de planeación y a hacerlos visibles en las metas, los indicadores y los recursos financieros asignados. Autoridades y voceros indígenas, por su parte, se acercan al lenguaje y las herramientas de la gestión pública occidental para reducir asimetrías técnicas con los funcionarios, entender la lógica de las propuestas gubernamentales e insertar en ellos las prioridades de sus Planes de Vida o de la Agenda Indígena Nacional.

Rendición de Cuentas o “accountability”

A las entidades del Estado les resulta cada

54 Igual reconocimiento se da a afrodescendientes, palenqueros, raizales y rom.

vez más difícil eludir su responsabilidad sobre la implementación de los acuerdos que asumieron en los procesos de concertación y a los representantes indígenas él no informar a sus organizaciones y a sus comunidades sobre los contenidos y los resultados concretos de lo pactado. No es extraño que los titulares de los ministerios asistan personalmente a la MPC a dar cuenta de sus actos, ni que los dirigentes indígenas presenten informes políticos y financieros en sus reuniones nacionales o regionales.

Construcción de consensos intra étnicos

En sesiones autónomas previas, las autoridades y organizaciones indígenas consolidan las posiciones, estrategias y propuestas que posteriormente presentarán en las reuniones bilaterales con el Estado. Esta práctica informal institucionalizada es altamente positiva en tanto cohesiona a las distintas representaciones indígenas alrededor de posiciones comunes, equilibra las fuerzas entre ellas y contribuye a un diálogo político más fluido con el gobierno.

Cualificación de los liderazgos indígenas

Otro de los saldos positivos de la concertación es el notorio incremento de capacidades políticas y técnicas de los voceros indígenas para interactuar con los funcionarios y abordar con ellos temáticas internacionales, jurídicas, sectoriales y presupuestales que anteriormente no se asumían o se dejaban a la interpretación de asesores no indígenas o de los expertos gubernamentales.

Estas habilidades permiten, igualmente, participar en negociaciones internacionales sobre asuntos de actualidad como los modelos de economía verde, el cambio climático y los tratados de libre comercio, entre otros.

Participación en procesos de consulta legislativa

Con la reactivación de las instancias de concertación, las primeras consultas pre y post legislativas que se adelantaron entre 2009 y 2011, sentaron un precedente político y jurídico difícilmente reversible en el futuro.⁵⁵ La exigibilidad del derecho a realizarlas no se puede desconocer, a no ser que se establezcan excepciones en la reglamentación del Convenio 169.

A partir de las buenas prácticas y los errores metodológicos recientemente cometidos se sacaron lecciones importantes sobre cómo realizarlas con calidad y legitimidad, así como también sobre los riesgos de continuar aceptando consultas post legislativas que debilitan el derecho fundamental a la participación. Se logró advertir, también, la inconveniencia de aceptar dinámicas contrarias en tiempo y modo a las comunitarias, o el no resolver oportunamente los conflictos de representatividad entre directivos de organizaciones y con autoridades tradicionales indígenas, cuando se participa en este tipo de procesos.

⁵⁵ La Sentencia C-461 de 2008 ordena consultar todos los programas, medidas y proyectos de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas.

6. Los retos de la concertación

Se entienden como los desafíos que deben enfrentarse para consolidar logros, superar debilidades y contrarrestar las amenazas detectadas en los procesos de concertación que se adelantan en la Mesa Permanente de Concertación y en la Mesa Regional Amazónica. Otros aluden a los retos que deben asumir los actores, en especial los representantes de pueblos y organizaciones indígenas para lograr una actuación más legítima y eficaz.

Coherencia y articulación de los procesos de concertación

Se impone estructurar un Sistema Nacional de Concertación Estado – Pueblos Indígenas (SINCEPI) que delimite, bajo un enfoque territorial, los ámbitos de actuación, las funciones y las líneas de interrelación entre las instancias nacionales, regionales, departamentales o por pueblos indígenas creadas hasta la fecha. Mecanismos yuxtapuestos como los existentes incentivan las aspiraciones de las organizaciones indígenas de contar con su propio espacio de relación con el Estado, y a este a recurrir a cualquiera de ellos según la favorabilidad que muestren hacia los proyectos gubernamentales.

Conectividad entre instancias nacionales y territoriales de concertación y planeación

Un desafío complementario al anterior es el dotar a estos órganos bilaterales de vínculos formales con Gobernaciones, Alcaldías, Corporaciones Autónomas de Desarrollo Sostenible y Consejos de Planeación. Sin este tipo de conectividad, los esfuerzos de la interlocución política se concentran de manera endogámica en la MPC y la MRA, con funcionarios públicos del nivel nacional, con lo que se pierde eficacia en la concreción de acuerdos que deben concertarse o implementarse con las autoridades político – administrativas regionales.

Equilibrio entre la agenda indígena y la

agenda de gobierno

Una relación política equilibrada está obligada a considerar tanto las propuestas de interés gubernamental como las propuestas que los pueblos indígenas tienen para sí mismos y para la sociedad nacional de la que son parte constitutiva. El predominio de la agenda legislativa oficial en los años 2010 - 2011 aumentó la percepción de la concertación como fuente de legitimación del poder ejecutivo y no como una oportunidad para el diálogo democrático entre dos sujetos políticos con dos agendas programáticas que se reconocen y procuran armonizarse.

Calidad e integralidad de la concertación

La garantía real de los derechos fundamentales depende, entre otros factores, de la congruencia entre las políticas para PI y las llamadas políticas de “interés general” en las que también les corresponde participar como ciudadanos colombianos. La segmentación que propicia el enfoque diferencial cuando se aplica con criterio de identificación de “poblaciones objetivo” y no como concepto de distinción e integración intercultural, constriñe a los colectivos indígenas a un “apartheid democrático” en el ámbito territorial de los resguardos. Se facilita así la coexistencia de políticas públicas contradictorias que comprometen la eficacia de lo concertado como por ejemplo ocurre entre las políticas de protección étnica y el modelo minero – energético dominante en varios países de la región.

Cumplimiento de acuerdos

Si bien no todos los acuerdos tienen carácter vinculante, la concertación con los pueblos indígenas impone al Estado obligaciones que deben concretarse con voluntad política, adecuación normativa, articulación territorial, coordinación institucional y apropiación presupuestal acordes con las metas pactadas.

La práctica de firmar y no cumplir buscando la exequibilidad de las iniciativas legislativas del gobierno o la desactivación temporal de los conflictos con los movimientos indígenas, genera serios cuestionamientos sobre la razón de ser de la concertación y sobre la legitimidad de la participación indígena en la misma.

Participación e incidencia de la mujer indígena

La incorporación del enfoque diferencial en el discurso indígena y la mayor valoración de los aportes de la mujer indígena en el bienestar de las familias, la preservación de la identidad cultural y la cohesión de las comunidades, requiere reflejarse en los procesos de concertación nacional y regional con el Estado. Sin iguales oportunidades de participación, la exigibilidad de sus derechos avanza con mucha más dificultad que otros procesos como sucede con los Autos 092 y 251 sobre protección de mujeres, infantes y adolescentes indígenas afectados por el desplazamiento forzado que ordenó la Corte Constitucional en 2008.

Eficiencia y autonomía operativa

Los espacios de concertación requieren de ciertas condiciones básicas para funcionar: planes de acción, secretarías técnicas

robustas, presupuesto propio y unos equipos técnicos estables por cuyo desempeño se debe responder ante las secretarías técnicas y no ante la entidad que proporciona los recursos, parte interesada en el proceso. Más allá de cuan alto o bajo es el financiamiento, la debilidad estructural de estos espacios se explica por la dependencia administrativa y financiera del Ministerio del Interior, quien puede viabilizar o restringir por esta vía las dinámicas de la concertación y el tipo de acciones que se pueden impulsar en las regiones.

Legitimidad y visibilidad de la representación indígena

La legitimidad de la vocería indígena en los escenarios de concertación exige ser permanentemente ratificada con información, consulta y rendición de cuentas a las autoridades tradicionales y comunidades que les confieren ese mandato. Sin esas prácticas de articulación, el riesgo de sustitución de los pueblos indígenas, el real sujeto de derechos, por organizaciones de segundo y tercer nivel que cumplen funciones de mediación ante el Estado y la sociedad nacional, es cada vez mayor, lo que impide contrarrestar conflictos de representación entre los líderes de mediación intercultural y las autoridades tradicionales de cabildo.

Los retos de la Concertación Nacional Estado – Pueblos Indígenas en Colombia

Retos	Acciones
<p>Coherencia y articulación de espacios y procesos de concertación E – PI</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño consensuado de un Sistema Nacional de Concertación Estado – pueblos indígenas. • Creación de Asambleas Macro regionales como niveles intermedios de participación, consulta y concertación con PI. • Elección de delegados indígenas conforme a parámetros mixtos incluyentes de diversidad étnica, peso poblacional y cobertura geográfica de los pueblos indígenas en las macro regiones y de estas en la Mesa Permanente de Concertación.
<p>Conectividad entre instancias nacionales y territoriales de concertación y planeación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de articulación entre escenarios de concertación E – PI y el Sistema Nacional de Planeación. • Lineamientos y acciones para la adecuación institucional del poder ejecutivo, legislativo y judicial a la garantía de los derechos étnicos. • Campañas pedagógicas y de sensibilización de funcionarios públicos sobre la democracia intercultural y los derechos étnicos en el Estado Social de Derecho.

<p>Equilibrio entre agendas indígenas y de gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de una agenda indígena nacional y una agenda indígena amazónica que estructure el sentido de la participación de los delegados indígenas en la MPC y en la MRA. • Fortalecimiento de secretarías técnicas indígenas y sus comisiones asesoras para la cualificación de la deliberación de los delegados indígenas, la sistematización de los procesos y el seguimiento a compromisos. • Generación de capacidad indígena propia para el diálogo político, la consulta previa, la negociación eficaz, la solución constructiva de conflictos y las temáticas específicas de la concertación.
<p>Calidad e integralidad de la concertación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconceptualización del enfoque diferencial aplicado por el Estado en la construcción de las políticas públicas, de tal forma que no excluya de la participación y la decisión sobre asuntos nacionales a las poblaciones étnicas. • Construcción de criterios e indicadores cualitativos de las consultas previas legislativas teniendo en cuenta los contenidos sustanciales de los acuerdos y de los desacuerdos. • Aplicación del consentimiento previo, libre e informado en los procesos de consulta previa donde este criterio debe aplicarse según estándares nacionales e internacionales. • Formulación de parámetros de ponderación de las consultas previas que se realizan en contextos sociales y territoriales donde confluyen otros sectores sociales con derechos y visiones distintos a los étnicos. • Diálogos sociales sobre interculturalidad, derechos étnicos y ciudadanía étnica en escenarios multiactor.
<p>Cumplimiento de acuerdos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de un sistema de seguimiento y evaluación de los pueblos indígenas a la implementación de los acuerdos políticos y las consultas previas pactadas con el Estado. • Divulgación de informes periódicos sobre cumplimiento de acuerdos políticos y compromisos de consultas previas en el nivel nacional y territorial. • Incidencia directa sobre la OIT y el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas respecto del cumplimiento del Convenio 169.
<p>Participación e incidencia política de la mujer indígena</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de diálogos inter género sobre equidad y derechos a la participación de la mujer indígena en espacios de gobierno propio, concertación y consulta previa. • Fortalecimiento de consejerías de la mujer en las organizaciones indígenas de primer, segundo y tercer nivel. • Creación de la Comisión Nacional de Concertación sobre Mujer y Familia (CONAMUF) adscrita a la Mesa Permanente de Concertación y de una comisión similar en la Mesa Regional Amazónica. • Acuerdo interétnico sobre cuotas mínimas de participación de la mujer indígena en espacios de concertación y organizaciones indígenas. • Fortalecimiento de capacidades de la mujer indígena para la incidencia política y el ejercicio de sus derechos.
<p>Autonomía y eficiencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento de autonomía jurídica y administrativa de la Mesa Permanente de Concertación. • Consolidación de una estructura operativa permanente. • Contratación directa de equipos asesores de trabajo.
<p>Legitimidad y visibilidad de la representación indígena</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos sobre consulta de decisiones y rendición de cuentas de los delegados indígenas en los espacios de concertación en sus respectivas macro regiones. • Concentración del cronograma de reuniones de la MPC y la MRA para mayor eficiencia y reducción de costos operativos, en lugar del esquema de convocatorias singulares adoptados hasta ahora. • Diseño e implementación de una estrategia de comunicación pública sobre el trabajo de las OI en espacios de concertación.

7. Recomendaciones a la cooperación

A diferencia de Bolivia, Perú y Ecuador, Colombia cuenta con una arquitectura normativa e institucional de concertación entre Estado y pueblos indígenas relativamente consolidada y perdurable en el tiempo no obstante los ciclos de parálisis y ruptura por las que ha atravesado en dos décadas. Este panorama ofrece a la cooperación internacional opciones de trabajo favorables con las organizaciones indígenas si se lo compara con otros países, donde la relación política está sometida a frecuentes tensiones, es débil o prácticamente inexistente.

Del análisis de la Mesa Permanente de Concertación y la Mesa Regional Amazónica se derivan las siguientes siete estrategias para la cooperación internacional:

1. Construir un escenario de trabajo con actores estatales positivamente involucrados en la concertación

Si el éxito o fracaso del diálogo o negociación depende de la voluntad política, la sensibilidad intercultural y las capacidades habilitadas en todas las partes involucrados, la estrategia de trabajo debe procurar incluir a las entidades estatales. Mantener una relación unidireccional de fortalecimiento de las OI contribuye a mejorar la calidad de esa participación pero no necesariamente asegura acuerdos satisfactorios para las partes.

Actores: La pregunta por responder es ¿a cuales entidades acercarse? Dada la heterogeneidad de sus funciones e intereses, es conveniente trazar puentes con quienes tienen funciones de mediación, veeduría y asesoría sobre derechos indígenas, aunque su nivel de incidencia no sea el más alto.

2. Ampliar el espectro de organizaciones indígenas aliadas

Teniendo en cuenta que en los procesos de concertación y consulta previa legislativa participan distintas OI, la estrategia que se diseñe debe ser incluyente, privilegiando la asistencia técnica a los procesos conjuntos

sobre la oferta de apoyo que pueda darse a cada agrupación. El fortalecimiento de los espacios de construcción autónoma de consensos, que sesionan antes de las reuniones vis a vis con el gobierno, permite concretar esta opción.

Actores: Organizaciones nacionales, regionales, departamentales o por pueblos con delegados en la MPC y la MRA.

3. Trabajar simultáneamente en escenarios nacionales y regionales

Es aconsejable apuntalar procesos de concertación y consulta previa administrativa en los niveles nacionales y regionales, sin concentrarse exclusivamente en el primero. La desconcentración geográfica se justifica en tanto existen experiencias piloto en lo local que es necesario fortalecer por su cercanía a las comunidades y para que los acuerdos nacionales se traduzcan en acciones de los gobiernos municipales y departamentales.

Actores: Mesas de diálogo y concertación departamentales y municipales, donde existen, y escenarios interestatales o de organizaciones indígenas fronterizas con quienes se puede realizar procesos bi o trinacionales.

4. Conformar una red de expertos en consulta previa y temáticas indígenas asociadas

Siendo el núcleo central de la relación Estado – PI – Empresas, el manejo de la consulta previa es complejo y está sujeto a múltiples controversias. Una red de expertos que gestione conocimiento, sistematice experiencias, elimine franjas de oscuridad en la jurisprudencia, asesore a comunidades indígenas y promueva intercambios regionales contribuirá positivamente a elevar capacidades sociales e institucionales en el tema.

Actores: Universidades, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas y expertos.

5. Generar sinergias entre la cooperación internacional

Con prioridades en protección en derechos humanos, asistencia a poblaciones vulnerables y superación de pobreza extrema, la cooperación internacional ha demostrado escaso interés por los procesos políticos que se adelantan en la MPC y la MRA. Sin embargo, el peso de la consulta previa legislativa comienza a abrir opciones de coordinación y complementación en este campo, en especial con aquellas agencias preocupadas por el cumplimiento de los estándares establecidos en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por Naciones Unidas en 2007.

Actores: Oficina del Alto Comisionado de NNUU para los Derechos Humanos, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias de cooperación y ONG internacionales con programas de trabajo sobre temas étnicos o indígenas.

6. Promover diálogos temáticos informales bi- y multiactor

En Colombia, el predominio de la relación bilateral Estado - pueblos indígenas está cerrando las opciones deliberativas con otros sectores sociales que pueden contrarrestar los peligros de la segmentación étnica – diferencial y recrear un concepto favorable al reconocimiento intercultural de los derechos colectivos de las comunidades indígenas, afrodescendientes y rom en Colombia.

Actores: Entidades públicas, medios de comunicación, centros de competencia, movimientos sociales, empresarios, comunidad internacional, partidos políticos y ONG.

7. Promover el diálogo político Estado – pueblos indígenas como una estrategia regional latinoamericana

La promoción de espacios y procesos institucionales de diálogo E – PI puede también desarrollarse en instancias regionales o subregionales como la OEA, CAN, OTCA, CELAC, UNASUR y el ALBA donde pueden adoptarse decisiones que afectan positiva o negativamente a las poblaciones y territorios indígenas. Los proyectos regionales sobre temáticas indígenas, la constitución de un Observatorio Regional sobre Consulta Previa o el apoyo decidido a la creación del Foro Permanente de PI de las Américas propuesto en la VI Cumbre de las Américas puede tener un impacto mayor que las acciones singulares por país.

Actores: Organismos multilaterales regionales, cooperación internacional, cancillerías, organizaciones indígenas nacionales, organizaciones indígenas suprarregionales y cooperación internacional.

8. Bibliografía

AGENCIA Presidencial para la Cooperación Internacional - Programa Presidencial para Pueblos Indígenas – GIZ. Memoria del Taller Interinstitucional: Prioridades Grupos Étnicos frente a la cooperación internacional en Colombia. Bogotá, 5 y 6 de diciembre de 2011.

GAITAN, García Olga Lucía. El derecho fundamental a la consulta previa: Línea jurisprudencial la Corte Constitucional en la materia. CODHES – FOS Colombia, Editorial Kimpres, Bogotá D.C., 2012.

MUELAS, Lorenzo. Respuesta a la invitación a la Mesa Permanente de Concertación. Guambia, 19 de noviembre de 2010, Anexo Acta MPC.

MUELAS, Lorenzo. Sentando y pensando en la Mesa permanente de Concertación. 27 de diciembre de 2010, Anexo Acta MPC, Enero de 2011.

ONIC. Balance procesos de concertación de políticas públicas con el gobierno nacional. Espacios y temáticas: la movilización como sustento. Partes I-II-III. Disponible en: www.onic.org.co.

ONIC. Intervención en el 147 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington 14 de Marzo de 2013. Disponible en: <http://cms.onic.org.co>.

ONIC. Estado de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas de Colombia: Etnocidio, Limpieza Étnica y Destierro. Informe al Relator Especial de la ONU para los derechos de los Pueblos Indígenas. Bogotá, 2009. Disponible en: www.onic.org.co.

ONIC, OPIAC, CIT, AICO. Programa de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Documento de trabajo, Bogotá, 2011. Disponible en: www.onic.org.co.

OPIAC – Universidad Nacional de Colombia, Sede Amazonia. Política Pública Integral para Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana. Propuesta de documento CONPES. Junio de 2010.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Pueblos Indígenas: Diálogo entre culturas. Cuaderno del Informe de Desarrollo Humano. Colombia 2011. Editorial Unión Gráfica, Bogotá.

PRESIDENCIA de la República – Programa Presidencial Indígena. Acta de protocolización de la consulta previa del capítulo de los pueblos indígenas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Imprenta Nacional de Colombia, segunda edición, Bogotá D.C., julio de 2013.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de indígenas. Adición Misión a Colombia. 61 período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, noviembre 2004.

SISTEMA Informativo del Gobierno (SIG). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Lanzamiento de los Lineamientos de la Política Indígena del Gobierno. El Dovio (Valle), octubre 12 de 2010. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co>.

SISTEMA Informativo del Gobierno. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la clausura de la 69ª Asamblea de Afiliados de la Asociación Nacional de Empresarios (Andi). Pereira, 16 agosto de 2013. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.com>

UNICEF- Botero Sánchez Esther, Oficina de Área para Colombia y Venezuela. Los pueblos indígenas en Colombia. Derechos, políticas y desafíos. Editorial Gente Nueva, Bogotá, D.C., Colombia, sin fecha.

VÁSQUEZ, Celis Lucia. Los derechos de las comunidades indígenas. Revista Sur. No. 61, Octubre/Noviembre 1996.

Documentos oficiales

ACTA de acuerdo de la consulta del gobierno a los pueblos amazónicos, Noviembre 14 de 2003. www.actualidadetnica.org.

ACTAS de la Mesa Permanente de Concertación y Mesa Regional Amazónica, 2009 -2012, versión magnética.

DECRETOS 1088 DE 1993, 1396 y 1397 de 1996, 3012 de 2005, 4633 de 2011

SENTENCIAS Y AUTOS de la Corte Constitucional T -025 de 2005, C921 de 2007, C -461 de 2008, Autos 008 y 092 de 2008, 004 de 2009,

CONSTITUCION Política de la República del Ecuador, 2007.

CONSTITUCION Política de Bolivia, 2009

Aviso Legal

Edición

Deutsche
Gesellschaft
für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sede de la empresa

Bonn und Eschborn
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
T +49 6196 79-0
F +49 6196 79-1115

Responsables:

Sylvia Reinhardt
Unidad Coordinadora Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe (KIVLAK)
Sylvia.Reinhardt@giz.de

Katharina Hübner-Schmid
Coordinadora Regional en América Latina, Programa PROINDIGENA
Katharina.Huebner-Schmid@giz.de

Autora

Aura María Puyana Mutis

Créditos fotográficos

Juan Pablo Gutiérrez, portada.

Impresión

A&N Print, Quito

Versión

Septiembre 2013

Las ideas expresadas son responsabilidad de la autora y no necesariamente representan una visión institucional.

Por encargo de
Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ),
Unidad 315 Centro América

Direcciones de las dos sedes del BMZ

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn
Alemania
Tel. + 49 (0) 228 99 535 – 0
Fax + 49 (0) 228 99 535 – 3500
poststelle@bmz.bund.de
Página web: www.bmz.de

BMZ Berlin
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
Alemania
Tel. +49 (0) 30 18 535 – 0
Fax +49 (0) 30 18 535 – 2501

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

GIZ Ecuador
Iñaquito E3-124 y Av. Amazonas
Casilla 17-07-8721
Quito - Ecuador

T + 593 2 2436 473
F + 593 2 2439 907
I www.giz.de