

LA MESA PERMANENTE DE COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA

UNA EXPERIENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS

JUAN CARLOS PRECIADO BUITRAGO*

RESUMEN

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 las comunidades indígenas del Amazonas han encontrado vías para la implementación de propuestas autónomas de desarrollo territorial, basadas en elementos tradicionales de autoridad y administración, así como en la legislación nacional existente. En este proceso, dos elementos han jugado un papel clave: la educación y la interlocución entre iguales con el Estado, dando como resultado la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa, una experiencia ejemplar de desarrollo comunitario.

ANTECEDENTES

El ordenamiento territorial existente en Colombia, es decir la estructura de organización político administrativa del territorio, es producto del modelo de colonización fundado en la ignorancia de la configuración cultural, ambiental y biofísica del territorio, razón por la cual la fragmentación –social, ambiental y productiva–, la exclusión y la violencia política recurrentes en el país desde el siglo XIX, son las características más notables de su estructura político administrativa.

A partir de esas condiciones se comprende el por qué la mayor parte de los textos y especialistas dedicados al tema territorial lo abordan desde la perspectiva de la «división político administrativa», expresión que ha construido un imaginario colectivo en el cual los entes territoriales se consolidan con desconocimiento de las potencialidades locales

y regionales, privilegiando la conformación y consolidación de cacicazgos político electorales, que en la mayoría de los casos se fundan en el desconocimiento de la diversidad cultural, territorial e, incluso, de las alternativas de desarrollo y economía que tiendan a garantizar mejores condiciones de vida humana y ambiental.

Se constituye así un círculo vicioso, en el cual los entes territoriales –pensados como escenarios para la consolidación del proyecto colectivo de nación, a partir de la diversidad regional–, en la práctica deterioran la acción estatal, generando fuertes reacciones centralistas, de las que se derivan políticas y acciones gubernamentales impositivas e inviables por su tendencia a uniformar lo distinto. La inversión pública es de poco impacto, bien

* Este documento se publica gracias al apoyo financiero de la Embajada de los Países Bajos.



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
EN COLOMBIA
– FESCOL –



Universidad de los Andes

Facultad de Administración



gtz

por encargo de



Cooperación Alemana al Desarrollo



sea por la impertinencia de las propuestas centralistas o por la ausencia de verdaderos proyectos políticos que permitan orientar los recursos públicos en función de claras vocaciones locales y regionales.

El resultado de esta incoherencia institucional es el deterioro de las culturas y de las potencialidades regionales, crisis social y una tendencia cada vez más fuerte a privilegiar opciones de desarrollo económico fundadas en la extracción acelerada de los recursos, el monocultivo y la industrialización precaria, condiciones todas que profundizan las causas del conflicto armado –colocándonos cada vez más lejos de las opciones para su solución política–; todo ello con un indudable impacto a mediano y largo plazo en los principios fundamentales de autonomía y soberanía (política, social, económica y alimentaria), equidad social e igualdad material de todos los colombianos.

Esas condiciones, ya imperantes a principios de los años ochenta, permitieron que en algunos escenarios se expresaran argumentos a favor de analizar el conflicto armado también desde la perspectiva de la organización territorial, aportando otros elementos al debate sobre la descentralización política y administrativa, los cuales permitieron considerar que, más allá de las herramientas puramente administrativas, se requería incrementar las posibilidades institucionales para la

emergencia de proyectos políticos, sociales y económicos de carácter local y regional.

A esto se sumó la irrupción de movimientos cívicos por todo el país, los cuales expresaban la necesidad creciente de autonomía local, al punto que se generaron las condiciones para que el Congreso aprobará la reforma constitucional que instituyó la elección popular de alcaldes, primer paso en la adecuación normativa requerida para la transformación de la estructura territorial del país.

En los años siguientes, el Presidente Virgilio Barco (1986-1990), con iniciativas como el

Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), promovió mayores niveles de participación local en la definición, organización y ejecución de las acciones y recursos nacionales, apoyando así la visibilidad de otros actores regionales, y contribuyendo a crear las condiciones para desatar el que se convertiría en un proceso de paz exitoso con una parte de las organizaciones armadas de tendencia izquierdista.

Es así como el conjunto de actores y procesos regionales emergentes, sectores sociales organizados –movimientos cívicos locales y regionales, estudiantes e indígenas– que canalizaron propuestas por el cambio y el proceso de paz en marcha, estableciendo las condiciones para una modificación radical del texto constitucional excluyente de 1886, con miras a construir un nuevo contrato social incluyente.

LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO CONTRATO SOCIAL PARA EL PAÍS

Las condiciones sociales y políticas presentes al momento de conformarse la Asamblea Nacional Constituyente propiciaron su composición heterogénea y representativa de la diversidad nacional; de tal manera que, desde un principio, se contó con la posibilidad de construir una carta política incluyente y con mayor legitimidad.

La representación de sectores históricamente excluidos –indígenas, trabajadores, iglesias distintas de la católica, partidos distintos a los tradicionales–, hizo posible la construcción de un acuerdo constitucional amplio, alimentado por la diversidad política, social y cultural; al punto que coexisten en la Carta Política conceptos vistos anteriormente como antagónicos tales como los de desarrollo y sostenibilidad ambiental y cultural, lo que implicó un delicado ejercicio de reconocimientos y concesiones mutuas.

En materia territorial las discusiones se orientaron a establecer mecanismos eficientes para garantizar un sistema de equilibrios entre las decisiones y ejecuciones locales, sus articulaciones y coordinaciones regionales y el manejo centralizado de legislación y políticas de carácter nacional. El texto constitucional definió entonces un esquema de «ordenamiento territorial», combinando en su estructura variables culturales y ambientales, con las

Las condiciones sociales y políticas presentes al momento de conformarse la Asamblea Nacional Constituyente propiciaron su composición heterogénea y representativa de la diversidad nacional; de tal manera que, desde un principio, se contó con la posibilidad de construir una carta política incluyente y con mayor legitimidad.

formas administrativas y de circunscripción electoral vigentes en ese momento.

El «sistema de ordenamiento territorial» es definido entonces como orgánico y está compuesto por los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades territoriales indígenas (ETI), establecidas directamente por la Constitución, y las provincias y regiones, como entidades condicionadas al desarrollo legislativo. Este modelo se orienta a redefinir en el mediano plazo las articulaciones –en términos de subsidiaridad, complementariedad y concurrencia– y las coordinaciones territoriales, de tal manera que el orden territorial fortalezca los procesos locales, al reconocer y priorizar la vocación cultural, ambiental, social y económica del territorio, al tiempo que se establecen las condiciones necesarias para la definición social, política y administrativa de provincias y regiones. Así el proyecto de Nación diversa en lo cultural, lo ambiental y lo económico se hace coherente desde lo local, y fuerte con articulaciones y coordinaciones regionales.

Es esta nueva perspectiva la que afirma el carácter orgánico del ordenamiento territorial, proveyendo al Estado de herramientas que hacen posible pensar el fortalecimiento de lo local en un contexto de apertura económica y globalización.

Ahora bien, ese querer constitucional requiere de dos condiciones básicas para su vigencia: de un lado la coherencia entre las políticas estatales y las definiciones legislativas y, del otro, el surgimiento y afirmación de procesos locales de organización social y la construcción de proyectos políticos con capacidad para articularse y construir alternativas regionales.

EL DESARROLLO LEGISLATIVO

Considerando que el constituyente entregó al legislativo la responsabilidad de expedir la regulación orgánica de ordenamiento territorial, se previó la conformación de una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), para que funcionara por los tres años siguientes a la expedición de la Carta, con la responsabilidad de sentar las bases a partir de las cuales el ejecutivo y el Congreso cumplieren con la vital tarea de promulgar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Loot). La COT rea-

lizó importantes estudios y audiencias, a partir de los cuales produjo recomendaciones al ejecutivo y al legislativo con las líneas generales que, en buena medida, han sustentado las iniciativas legislativas sobre la materia.

Ahora bien, la promulgación de una Loot requiere un cuidadoso balance entre las figuras administrativas existentes y aquellas que le apuntan a la adecuación del régimen territorial, con miras a promover la consolidación de entidades locales y regionales fuertes y coherentes, fundadas en el reconocimiento de sus condiciones culturales, ambientales y económicas; razón por la cual las propuestas legislativas se han formulado guardando respeto por el modelo municipal y departamental existente, al tiempo que se proponen criterios orientadores e incentivos para la organización de regiones de planificación y administración.

En lo que hace relación a las ETI, las propuestas legislativas han evolucionado en la medida que se incrementa la comprensión general, y la de los mismos indígenas, respecto de cuál es el sentido fundamental de esta nueva figura territorial. Es así como los primeros proyectos de Loot establecían requisitos fundados en la perspectiva municipalista para la conformación de las ETI¹, de tal manera que las entidades así propuestas podrían ser llamadas «municipios indígenas», es decir estructuras político administrativas definidas desde la lógica municipal, pero pobladas y administradas por indígenas.

La valoración y caracterización de las diferencias entre municipios y ETI determinó la necesidad de identificar los elementos particulares que debe establecer la normatividad orgánica, labor de importancia vital para las mismas comunidades indígenas, y razón por la cual el «ordenamiento territorial» pasó a ocupar el primer lugar en las agendas de las organizaciones indígenas, las agencias de cooperación, los escenarios de discusión académica

Este modelo se orienta a redefinir en el mediano plazo las articulaciones –en términos de subsidiaridad, complementariedad y concurrencia– y las coordinaciones territoriales, de tal manera que el orden territorial fortalezca los procesos locales, al reconocer y priorizar la vocación cultural, ambiental, social y económica del territorio, al tiempo que se establecen las condiciones necesarias para la definición social, política y administrativa de provincias y regiones.

y los espacios institucionales de concertación. Dinámica que, lamentablemente, no ha logrado capturar la atención de los responsables directos de promulgar la Loot: el ejecutivo y el legislativo.

Ese contexto nacional brindó a las comunidades indígenas de la zona norte del departamento del Amazonas un espacio de oportunidad para fortalecer iniciativas locales de organización territorial y educativa, implementadas desde los años ochenta, en el marco de una estrategia para la afirmación cultural y territorial fundada en la consolidación de la autoridad propia, la recuperación de los niños y jóvenes y la estructuración de formas organizativas orientadas a construir interlocución con el Estado y la sociedad no indígena.

EL CAMINO A LAS ETI

Para el año 1991 varias comunidades indígenas de los ríos Mirití Paraná, Apaporis y Medio Caquetá habían emprendido programas de educación comunitaria, como un ejercicio de apropiación cultural del espacio escolar. Estas «escuelas comunitarias» se constituían además como propuestas innovadoras para la afirmación cultural integral, ya que la educación –y la representación del Estado– en la zona desde hacía 60 años estaba en manos de la iglesia católica, la cual, amparada en las normas de la ley 89 de 1890 y el concordato de 1974, ponía en

marcha procesos educativos y de colonización religiosa evidentemente contrarios a la diversidad cultural y ambiental del Amazonas.

En los procesos comunitarios el que-hacer educativo se edifica desde las matrices temporales y espaciales de la cultura propia, de tal manera que la actividad escolar se orienta, inicialmente, a la enseñanza convencional de la lecto-escritura y las operaciones matemáticas básicas, con calendarios y tiempos de aula orientados a permitir que los niños cumplieren con los rituales y prácticas cotidianas requeridas para adquirir los conocimientos de su propia cultura.

De la experiencia surgieron posibilidades para enfrentar uno de los retos más importantes del proceso: la articulación coherente de sistemas distintos de conocimiento; de tal manera que los niños y jóvenes cuenten con posibilidades de vivir en su territorio –cumpliendo con las reglas culturales que determinan la posibilidad para la mejor calidad de vida posible en un territorio específico–, al tiempo que adquieren los conocimientos básicos para construir una interlocución eficaz y pertinente con el mundo no indígena².

En tanto se avanzaba con esos modelos educativos, los ancianos y líderes de las comunidades establecieron que se requería articular los procesos comunitarios, de tal manera que contaran con mayor fuerza y coherencia para el ejercicio de los derechos que ya la Constitución Política les reconocía. Con ese propósito, y siguiendo los pasos de las comunidades andinas, se estructuraron inicialmente Consejos Regionales Indígenas: formas organizativas que por su origen reivindicativo y gremial pronto debieron ser sustituidas o transformadas en función de las condiciones particulares de los pueblos amazónicos.

Construidas las bases de los procesos organizativos, la expedición del decreto 1088 de 1993 abrió el camino para afianzarlos legalmente, ya que se trata de una norma derivada directamente de la Constitución Política. En efecto, este decreto cuenta con un valor legal excepcional, al ser expedido en virtud de las facultades especiales otorgadas por el constituyente al ejecutivo en el artículo 56 transitorio de la Carta Política, norma concebida como herramienta para garantizar, en tanto se expide la Loot, el tránsito institucional necesario del texto constitucional excluyente de 1886, al contrato social incluyente de 1991³.

De la lectura de estas normas se infiere claramente la intención constitucional de promover la construcción cultural, social y política de las ETI, en el entendido que ese tipo de entidades territoriales implican uno de los mayores retos para la plena vigencia de los principios de reconocimiento y la valoración de la diversidad biológica y cultural del país, establecidos en la nueva Constitución Política.

Siguiendo los pasos de las comunidades andinas, se estructuraron inicialmente Consejos Regionales Indígenas: formas organizativas que por su origen reivindicativo y gremial pronto debieron ser sustituidas o transformadas en función de las condiciones particulares de los pueblos amazónicos.

Ahora bien, los desarrollos normativos de la Carta obligan al Estado colombiano a replantear sus relaciones con los pueblos indígenas, razón por la cual surgen otras normas en temas específicos, tales como la educación, las cuales cumplen un significativo papel para la vigencia plena de los derechos de los pueblos indígenas por su complementariedad respecto de los procesos comunitarios. De singular importancia en este caso es el decreto 804 de 1995, que aporta elementos prácticos para romper con el modelo educativo homogenizante, estableciendo condiciones especiales para la definición misma de la educación, el ejercicio de la docencia, la definición de currículos, los sistemas de gobierno educativo y el derecho de preferencia en cabeza de las comunidades para prestar el servicio educativo en sus territorios. Este último aspecto permite a las comunidades problematizar la relación con el sistema educativo estatal y las obliga a construir mecanismos y herramientas administrativas apropiadas para manejar programas y recursos estatales.

La coincidencia de contextos culturales y organizativos amazónicos con los nuevos textos legales es fértil, y los pueblos indígenas conciben opciones para la implementación de espacios de interlocución con el Estado. Usando las herramientas que la Constitución prevé, las comunidades indígenas del Mirití, Apaporis y algunas del Medio y Bajo Caquetá avanzan en la sistematización de sus proyectos educativos, aplicando al cumplimiento de los requisitos formales previstos para el modelo de educación escolarizada. De esta manera, en el año 1997, varias comunidades obtienen el reconocimiento legal de los programas educativos que desarrollan sus escuelas.

La claridad respecto del valor social y político de los procesos educativos dinamizó las actividades organizativas en las comunidades, brindando otra perspectiva para abordar el «ordenamiento territorial».

ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL AMAZONAS: PROCESO SOCIAL, POLÍTICO Y AMBIENTAL CON HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS

En el año 1998, en el marco de la convocatoria del gobierno departamental a partici-

par activamente en la formulación y puesta en marcha del Plan de Desarrollo, las comunidades indígenas dan los primeros pasos en la edificación de propuestas para la articulación organizativa regional.

Se establecieron Pactos de Responsabilidad Compartida, los cuales constituyen un cambio significativo en la manera como, hasta el momento, interactuaban las comunidades indígenas y el Estado, ya que al instituirse estos acuerdos, por primera vez la autoridad departamental y la autoridad indígena asumen, en la práctica, una relación de iguales.

En los pactos de responsabilidad compartida se definieron cinco sectores básicos para ordenar los procesos del Plan de Desarrollo Departamental: educación, salud, gobierno propio, manejo ambiental y desarrollo socio-económico. Este modelo esquemático se convierte en herramienta útil para la sistematización de los procesos que las comunidades estaban implementando, aporte fundamental en el propósito de cualificar la interlocución indígenas-Estado.

La participación de dirigentes provenientes de distintos lugares del departamento en el Consejo Territorial de Planeación les permitió promover un primer intercambio sobre sus procesos; se organiza entonces el encuentro «Territorialidad Indígena y Ordenamiento en la Amazonía», espacio en el cual los indígenas presentan el estado del arte de sus trabajos de ordenamiento territorial.

En este evento se identifican puntos comunes de gran importancia para la formulación de acciones conjuntas, tales como la vigencia de principios culturales que determinan reglas básicas no sólo para definir espacios de uso territorial, sino mecanismos para establecer relaciones con otras culturas. Otro aspecto relevante es la referencia a ordenar el pensamiento, con lo cual expresan la existencia de un proceso de organización que viene desde cada maloca, desplegando territorialmente un conjunto de acciones cotidianas, que constituyen una ética clara, a

La coincidencia de contextos culturales y organizativos amazónicos con los nuevos textos legales es fértil, y los pueblos indígenas conciben opciones para la implementación de espacios de interlocución con el Estado.

partir de la cual las relaciones sociales, ambientales y económicas son un todo en el que se vinculan lo humano y lo no humano, y se reconocen elementos determinantes en la calidad de vida de los pobladores actuales, todo ello creando al mismo tiempo prácticas que se expresan en forma de responsabilidades con las generaciones futuras.

De las presentaciones realizadas también se deducen divergencias y puntos de conflicto, en general determinados por la intensidad de la relación entre los procesos de coloniza-

ción y evangelización y los pueblos indígenas. En las comunidades ubicadas en las riberas del río Caquetá y sus afluentes (Mirití Paraná y Apaporis), es notable la coincidencia al establecer programas de educación afines con las orientaciones culturales. Por el contrario en el área de influencia del río Putumayo el tema educativo se inclina más hacia la formulación de programas que aceleren el acceso de los jóvenes al modelo occidental⁴. Sin duda las dos perspectivas son complementarias y, al compartirlas, el trabajo comunitario se enriqueció.

En materia de salud se identificó la necesidad de generar mayor entendimiento en cuanto al concepto de salud, ya que los bajos niveles de interlocución entre los responsables del sistema de salud estatal y los portadores del conocimiento indígena –cantores, curadores, mujeres, maloqueros, entre otros–, han contribuido a deteriorar las prácticas de prevención y curación propias, erosionando componentes importantes de los sistemas de conocimiento indígena.

Si bien es cierto en todos los aspectos se evidenció la integralidad del «ordenamiento territorial» indígena, en el desarrollo de los temas socioeconómico, gobierno propio y manejo ambiental el modelo holístico de pensamiento y acción cotidiana de los pueblos indígenas mostró líneas de acción con-

cretas para entender el Amazonas y construir políticas adecuadas de conservación cultural y ambiental. De igual manera, al abordar estas temáticas los indígenas hicieron visibles los retos que implica asumir el «ordenamiento territorial» amazónico desde la perspectiva orgánica que establece la Constitución.

Este encuentro brindó, entonces, elementos importantes para replantear las actuales estructuras territoriales amazónicas, las cuales corresponden al modelo andino de colonización agraria y mercantil. Esto no implica desconocer la figura departamental o la existencia de los dos municipios; sin embargo, sí obliga repensar cómo se definen lo local⁵ y lo regional, la autoridad y el gobierno y, por ende, conduce a la necesidad de proponer estructuras administrativas flexibles, fundadas en la coordinación, subsidiaridad y complementariedad de autoridades públicas establecidas constitucionalmente, y conformadas bien sea por principios culturales o por procesos electorales.

En segundo lugar se aportó en la discusión para identificar y establecer las diferencias existentes entre el Resguardo y la Entidad Territorial Indígena, fomentando el reconocimiento de su carácter complementario, como figuras orientadas a cumplir el fin constitucional de garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Este asunto es de vital importancia, toda vez que los marcos jurisdiccionales, políticos, administrativos y ambientales, constituían elementos fundamentales para fortalecer los procesos de gobernabilidad local y regional que las comunidades indígenas desarrollaban para esa época.

Y el tercer asunto lo constituyó el análisis de la expresión «desarrollo socio económico», ya que es quizás el punto en el que existe mayor ambigüedad en la construcción de relaciones razonables y respetuosas entre culturas fundadas en modos de producción⁶ fundamentalmente distintos.

Podemos afirmar entonces que en esos términos quedó en 1998 lo que, en palabras de los pueblos de «coca y ambil», llamaríamos «el asiento para el canasto del ordenamiento territorial» de la zona norte del departamento del Amazonas.

En las comunidades ubicadas en las riberas del río Caquetá y sus afluentes (Mirití Paraná y Apaporis), es notable la coincidencia al establecer programas de educación afines con las orientaciones culturales. Por el contrario en el área de influencia del río Putumayo el tema educativo se inclina más hacia la formulación de programas que aceleren el acceso de los jóvenes al modelo occidental. Sin duda las dos perspectivas son complementarias y, al compartirlas, el trabajo comunitario se enriqueció.

EL EJERCICIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA EDUCACIÓN PROPIA

La Carta Política de 1991 implicó un trascendental cambio paradigmático en cuanto a la lucha por los derechos. La visión excluyente del texto constitucional de 1886, consolidada en normas como los concordatos de 1887 y 1974 y la ley 89 de 1890, llevó a los pueblos indígenas a fortalecer sus procesos organizativos en torno a la reivindicación de los derechos; de esta manera se establecieron niveles organizativos, pero sólo en lo local (cabildo, curaca, capitán, etc.) se mantuvo, en cierta medida, el carácter de autoridad estatal; las organizaciones regionales, primero, y las de carácter macro regional y nacional, después, se orientaron a la exigencia (reivindicación) del reconocimiento de los derechos territoriales –en forma de resguardo–, inicialmente, y de educación y salud, en un segundo momento.

El reconocimiento pleno de los derechos a la diversidad cultural y natural, presente en el nuevo texto constitucional, llevó a los pueblos indígenas, los ambientalistas y una parte importante de los movimientos sociales a construir nuevas opciones en procura de *ejercer los derechos*.

Sin duda, estas condiciones normativas requerían de contextos sociales y organizativos en los cuales el texto constitucional germinara. Los procesos educativos adelantados por las comunidades del Mirití Paraná desde los años ochenta contaban con todos los elementos necesarios para desarrollar la Constitución Política mediante el ejercicio autónomo del derecho a la educación.

EL CASO MIRITÍ PARANÁ

Al momento de aprobarse la Constitución las comunidades del Mirití –hoy reunidas en la Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Amazonas (ACIMA)– contaban con tres escuelas comunitarias, en las cuales se venía gestando una forma especial de articulación entre las concepciones, metodologías y espacios educativos propios de sus culturas y la propuesta escolar. El trabajo de construir propuestas educativas, que incorporen adecuadamente elementos de culturas distintas, muestra claramente las diferencias entre exi-

gir el reconocimiento de un derecho y promover su ejercicio pleno, siendo este último el momento en el cual los ciudadanos convocan al Estado para acordar con él la participación en los planes, programas y proyectos en curso que desde la misma comunidad dan vida a los derechos.

El nuevo escenario, al obligar a todos los actores a redefinir sus papeles en busca de la construcción de relaciones adecuadas para el país que el texto Constitucional propone, abrió los espacios requeridos por los procesos indígenas para el ejercicio pleno de sus derechos y, en el caso particular del Mirití Paraná, el derecho a la educación en condiciones de calidad y pertinencia cultural. Así que, tomando sus procesos educativos como punto de partida, las comunidades se apropian del texto constitucional y sus desarrollos normativos (ley 115 de 1993 y el decreto 804 de 1995), avanzando en los años 94, 95, 96 y 97 en la profesionalización de docentes, la actualización y formalización de los proyectos educativos, la construcción y adecuación de la infraestructura y la organización administrativa del sector educativo, todo esto con miras a asumir, en coordinación con el Estado, la prestación del servicio educativo escolarizado en su territorio.

El proceso educativo, orientado en todo momento por las autoridades tradicionales y en el marco de la política organizativa definida por ellos mismos, logró, en cierto momento, contar con todos los requisitos exigidos en las normas, de tal manera que las comunidades solicitaron al gobierno departamental el otorgamiento de las respectivas licencias de funcionamiento para sus escuelas⁷. Una vez obtenidos los reconocimientos estatales, las comunidades solicitan la aplicación de las normas especiales que protegen su derecho a prestar los servicios educativos directamente, petición que, al no ser atendida, llevó a la presentación, en 1999, del recurso constitucional previsto como «acción de cumplimiento».

El reconocimiento pleno de los derechos a la diversidad cultural y natural, presente en el nuevo texto constitucional, llevó a los pueblos indígenas, los ambientalistas y una parte importante de los movimientos sociales a construir nuevas opciones en procura de *ejercer los derechos*.

La conformación de la MPCI instituye un mecanismo novedoso para el desarrollo constitucional, en la medida que el ejercicio de los derechos por parte de los pueblos indígenas, con miras a la coordinación interadministrativa, determina un proceso de interlocución, en el cual la relación indígenas-Estado se convierte en una conversación de autoridades públicas con derechos y responsabilidades.

Decidida la acción de cumplimiento por el Consejo de Estado a favor de los indígenas, surge el reto de crear un escenario de unidad, en un marco de diversidad organizativa, para así construir interlocución con el gobierno departamental, razón por la cual esa decisión judicial es asumida por las autoridades y líderes del Mirití como oportunidad para propiciar discusiones y encuentros entorno de los efectos visibles de los procesos educativos escolarizados, tanto aquellos que adelantaban las comunidades, como los que implementaban el Estado y la iglesia católica hace más de 60 años.

Si bien es cierto que las primeras reuniones departamentales para tratar el tema educativo a la luz de lo dispuesto por el Consejo de Estado, impulsadas por el Ministerio de Educación en el año 2000, evidenciaron la poca confianza de algunos dirigentes indígenas en la capacidad social para definir sus asuntos educativos⁸, una buena parte de las organizaciones y dirigentes, que ya contaban con escuelas comunitarias y estaban prestando el servicio educativo, hicieron visible ante las autoridades departamentales y nacionales su capacidad y decisión de asumir directamente la educación escolarizada.

La evidente negligencia de las autoridades departamentales de la época para obedecer el mandato judicial, lejos de debilitar los procesos educativos comunitarios, los fortalece, en la medida

que ACIMA y las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas (AATI) cercanas a La Pedrera comparten sus experiencias educativas y van creando las bases de una nueva forma de organización regional horizontal, fundada a partir de procesos comunitarios y articulaciones asociativas.

En el año 2002 el panorama educativo del departamento muestra la emergencia de procesos comunitarios con desarrollos pedagógicos fuertes, orientados desde la búsqueda indígena de una educación ciertamente

intercultural, todos ellos dotados con propuestas de administración educativa y sustentados en estructuras organizativas establecidas como asociaciones de autoridades tradicionales indígenas (AATI), al amparo del decreto 1088 de 1993. Al mismo tiempo, la administración departamental afronta serias dificultades para garantizar la gobernabilidad del departamento bajo los criterios centralistas con los cuales ha operado hasta ese momento⁹.

Es esa confluencia de contextos organizativos, institucionales y normativos la que permite la construcción de una alternativa novedosa, fundada en la realidad cultural, política y territorial del departamento, con miras a desarrollar los principios constitucionales de diversidad cultural, autonomía y participación. Así las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas del área departamental y el gobernador del Amazonas suscriben el convenio para la conformación de la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa (MPCI), espacio que desarrolla principios constitucionales de participación y autonomía, con miras a consolidar la gobernabilidad local y departamental, afianzar los procesos culturales de los pueblos indígenas involucrados y sentar las bases prácticas para la organización político administrativa del departamento.

La conformación de la MPCI instituye un mecanismo novedoso para el desarrollo constitucional, en la medida que el ejercicio de los derechos por parte de los pueblos indígenas, con miras a la coordinación interadministrativa, determina un proceso de interlocución, en el cual la relación indígenas-Estado se convierte en una conversación de autoridades públicas con derechos y responsabilidades.

Para los indígenas la conformación de la MPCI, expresa la diferencia entre ser considerados como una carga para el Estado y constituirse como autoridades públicas, asumiendo las responsabilidades que la autonomía y el gobierno propio implican¹⁰.

La interlocución promueve la estructuración de una espiral virtuosa, distinta del círculo vicioso convencional de peticiones, negativas e imposiciones, en la cual la construcción de propuestas es punto de partida para

el desarrollo de los principios constitucionales de autonomía, descentralización, diversidad cultural y ambiental.

De esta manera en la MPCI la participación de las AATI se estructura a partir de temas específicos, los cuales se definen en función de los procesos comunitarios en marcha. Por esa razón el tema educativo tomó el primer lugar en la agenda conjunta, orientando en buena medida la reorganización administrativa del sector en los años 2002 y 2003. La existencia de propuestas educativas comunitarias permitió avances importantes en la descentralización administrativa de la educación hacia las comunidades, y la posibilidad de beneficiarse de la política nacional de ampliación de cobertura¹¹.

El segundo tema abordado en la MPCI es la salud; atendiendo sus implicaciones en la vida cotidiana de las comunidades y las posibilidades que brinda para abordar otro aspecto relevante en la relación intercultural: el tiempo. Efectivamente durante muchos años se ha discutido en torno al derecho fundamental de los pueblos indígenas a sus territorios, sin embargo se ha dejado de lado el valor del tiempo en la cultura. Así que un componente fundamental en la construcción de los programas de salud ha sido la identificación y sistematización gráfica y conceptual de los «calendarios ecológicos»; considerando que alrededor de ellos se tejen las relaciones territoriales que garantizan buenas condiciones de vida, así como la explicación de por qué se presentan los eventos de salud y cómo se pueden manejar y atender.

Hasta la fecha se han desarrollado 12 sesiones de la MPCI, en las cuales poco a poco se han posicionado, además, los temas territorio, gobierno propio y planes de vida. A pesar de los cambios de gobiernos departamentales¹², el espacio de interlocución no sólo se ha mantenido, sino que muestra importantes avances en la valoración de lo indígena por parte de los sectores sociales y políticos del departamento.

El ejercicio de coordinación y la validación de la interlocución como instrumentos básicos en el desarrollo y ordenamiento territorial muestran, en este caso, las bondades de avanzar en dinámicas locales y regionales de

organización social y apertura política institucional, de tal manera que el mapa político administrativo del país se construya en el futuro reconociendo las particularidades de cada lugar, sus potencialidades y valores ambientales, culturales y económicos, de tal manera que sea el carácter orgánico del ordenamiento territorial uno de los pilares para la inserción de Colombia en el contexto mundial.

Esa nueva estructura político administrativa incluyente, seductora y generosa deberá garantizarnos un escenario para la reconciliación y la paz, en especial en la Amazonía, donde se requiere un ordenamiento construido cultural, social y ambientalmente con la flexibilidad necesaria para incorporar lo indígena y lo no indígena en el mapa político del país.

La invitación es a construir procesos que gradualmente vayan ordenando el territorio, es decir, transformando las relaciones que lo componen, en un entramado relacional que sustente la convivencia y el cuidado integral de la vida, como producto de la diversidad, en los cuales se afirme la responsabilidad compartida y, por ende, la gobernabilidad entre pueblos indígenas y actores estatales, tal como lo muestra el proceso de ordenamiento territorial indígena que cuenta este escrito.

NOTAS

- 1 En esos proyectos los criterios básicos para la constitución de una entidad territorial indígena eran poblacionales, presupuestales y de viabilidad fiscal, vista desde lo puramente administrativo.
- 2 La implementación de metodologías de innovación pedagógica tales como «los proyecto-tema» fortaleció en buena medida la comprensión del valor político de la educación en los procesos de afirmación cultural y territorial.
- 3 «Artículo 56 transitorio: Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales»
- 4 Esta referencia menciona simplemente la tendencia más fuerte en cada zona, sin desconocer los esfuerzos

Hasta la fecha se han desarrollado 12 sesiones de la MPCI, en las cuales poco a poco se han posicionado, además, los temas territorio, gobierno propio y planes de vida. A pesar de los cambios de gobiernos departamentales¹², el espacio de interlocución no sólo se ha mantenido, sino que muestra importantes avances en la valoración de lo indígena por parte de los sectores sociales y políticos del departamento.

alternativos que realizaban algunas de las comunidades

- 5 Es necesario tener en cuenta que los «corregimientos departamentales», además de ser figuras constitucionalmente inexistentes en el derecho colombiano, han afianzado prácticas generadoras de desconcierto e incertidumbre respecto de la legalidad de la autoridad indígena en el nivel local, introduciendo conceptos de autoridad coercitiva, forma absolutamente contrapuesta a los sistemas de regulación propios de las comunidades indígenas de la región.
- 6 A mi parecer este punto es determinante para construir la mejor relación posible entre lo local y lo global, considerando que el «modo de producción indígena» se funda en una serie de cuidadosas relaciones determinadas por la identificación de la vocación territorial, a partir de considerar que el presente solo es nuestro en la medida que asumamos responsablemente el cuidado del mundo –visto integralmente-, espacio y tiempo que nos ha sido concedido para que garanticemos su permanencia en condiciones de pleno disfrute para los nietos –las generaciones venideras– [Lo fundamental es la vida]. Concepción notablemente distinta del modo de producción «de la internacionalización», el cual se sustenta en la acumulación de bienes, la producción definida por la demanda y la inducción al consumo –creación de necesidades– como mecanismo para lograr el crecimiento económico, razón por la cual el territorio es valorado en función de potencialidades para las prácticas humanas extractivistas [Lo fundamental es la producción, el consumo y la acumulación].
- 7 En septiembre de 1997 el gobierno departamental del Amazonas otorgó licencia de funcionamiento a las escuelas comunitarias de Puerto Libre, Oiyaka, Puerto Guayabo, Puerto Nuevo y Puerto Lago, todas ellas en la jurisdicción de la Asociación de Capitanes Indígenas del Mirití Amazonas (ACIMA).
- 8 Producto de la poca autoestima que les ha dejado la educación misional católica.
- 9 El departamento sólo cuenta con dos municipios y aproximadamente el 80 por ciento de su territorio es área no municipalizada, inicialmente organizada bajo la figura de corregimientos departamentales. Casi la totalidad de ese territorio departamental está bajo la figura de resguardos y la autoridad local real en ellos

es la autoridad indígena. El gobierno departamental funciona en Leticia, y sólo los programas de educación y salud le permiten hacer alguna presencia en los territorios no municipalizados.

- 10 De hecho este reto es de doble vía, ya que los funcionarios públicos acostumbrados a relacionarse con los indígenas desde la perspectiva colonial, ahora deben asumir una relación de iguales con las autoridades de los pueblos indígenas.
 - 11 En el departamento del Amazonas seis AATI prestan directamente el servicio educativo de básica primaria con escuelas comunitarias, implementando modelos de administración propia a partir de los cuales se desarrollan elementos prácticos de jurisdicción propia tales como el sistema de compensaciones a los docentes, el cual se está definiendo a partir de reflexiones respecto de la manera como se establecen las responsabilidades de los individuos con el colectivo y de este con los individuos. Esta prestación se realiza en parte con recursos del Sistema General de Participaciones para Educación y, en parte, con un proyecto de ampliación de cobertura educativa financiado por el Fondo Nacional de Regalías. Otras cuatro AATI vienen implementando una modalidad de transición denominada coadministración, en la cual el personal docente y administrativo pertenece a la nómina departamental y se garantiza mediante convenios el fortalecimiento de los gobiernos escolares como instancia apropiada para construir el camino hacia la prestación integral; lamentablemente en la implementación de esta modalidad los obstáculos han surgido no sólo de la administración departamental, sino de las mismas comunidades y sus líderes.
 - 12 Desde que se suscribió el convenio de la MPCi los indígenas se han reunido con tres gobernadores distintos y en mayo próximo lo harán con el cuarto. En el último proceso electoral los candidatos con mayor opción incluyeron en sus programas de gobierno el apoyo y fortalecimiento a la Mesa de Coordinación y la aplicación de esfuerzos gubernamentales para avanzar en el desarrollo de sus acuerdos.
- * El acompañamiento y la asesoría a los procesos indígenas en el Amazonas a los que hace referencia este escrito han estado a cargo de la Fundación GAIA Amazonas, Unión Europea, Austria, los Países Bajos, Danida, la Fundación Rausing y Suecia, principalmente.

POLICY PAPERS

Nº 21. TERRITORIO SOCIAL Y TERRITORIO NATURAL: REFLEXIONES SOBRE LA INTERCULTURALIDAD EN UN ÁREA SUPERPUESTA

La construcción de un ordenamiento territorial armónico en la Amazonia pasa, indispensablemente, por la consolidación de buenas relaciones sociales, que permitan a las autoridades ambientales y a las comunidades indígenas comprender y aprehender de sus respectivas visiones y conocimientos sobre el territorio, hacerlas compatibles y sentar las bases de una concepción vital y social de las áreas protegidas y habitadas, como se propone en este documento. Sólo así se podrá avanzar en la conservación y, sobre todo, en la reproducción de las formas de vida que conforman este ecosistema.

Nº 20. INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL

Referirse a la institucionalidad ambiental del Distrito exige plantearse la gobernabilidad de las entidades distritales del nivel central, descentralizado y local; los alcances de la reestructuración; la necesidad o no de avanzar en nuevos esfuerzos de descentralización y desconcentración; las causas y soluciones al deficiente funcionamiento de las instancias e instrumentos de coordinación, específicamente del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y del Sistema Ambiental Distrital (SIAC), las que se plasman principalmente en los fallidos intentos de articulación y en carencias en las inversiones ambientales.

Nº 19. LA SABANA DE BOGOTÁ Y LOS ECOSISTEMAS RELACIONADOS EN EL 2007

La ciudad de Bogotá influye de diversas formas sobre los ecosistemas que la rodean, en especial sobre la sabana del mismo nombre. La Ley 99 de 1993 declaró de interés ecológico nacional la Sabana de Bogotá con destinación forestal y agropecuaria prioritaria (Artículo 61). Según la Constitución la protección de este patrimonio ecológico es función de las autoridades territoriales (Artículo 313) y el mantenimiento de las funciones ecológicas de cada predio es obligación de su propietario (Artículo 58). La versión final del POT de Bogotá estableció límites a la expansión urbana en el borde norte, y a pesar de que la CAR todavía no ha declarado allí la Reserva Forestal ordenada por el Ministerio del Ambiente, durante los últimos siete años el avance de la urbanización se ha detenido en la Calle 222, no así en los municipios vecinos en donde la construcción de urbanizaciones y de casas aisladas se ha acelerado. En este documento se describen las tendencias principales del uso de

la tierra en la Sabana de Bogotá, y se explica cuáles son sus valores y límites. Se recuerda cuáles son los problemas ambientales más antiguos, los que han surgido recientemente y los de mayor profundidad, y para cada uno se proponen soluciones. Finalmente se hace énfasis en la gran complejidad del manejo ambiental de este territorio y en la necesidad de aplicar políticas de carácter similar.

Nº 18. AIRE Y PROBLEMAS AMBIENTALES DE BOGOTÁ

La calidad del aire de Bogotá se encuentra en un proceso de deterioro. El principal contaminante, el material particulado, está asociado a altos costos sociales, debido a su relación con la mortalidad y la morbilidad de la población. Es emitido principalmente por buses y camiones a diesel, motocicletas de dos tiempos, y procesos industriales como la combustión de carbón. Los factores más relevantes que han ocasionado este proceso de deterioro incluyen: la obsolescencia tecnológica, tanto en la industria como en el transporte; el alto contenido de azufre del combustible diesel y la falta de incentivos reales para la utilización de tecnologías y combustibles más limpios. Para llevar a cabo un plan realista de mejoramiento de la calidad del aire en Bogotá, debe fortalecerse sustancialmente la autoridad ambiental y exigirse al gobierno nacional el mejoramiento de los combustibles.

Nº 17. EL AGUA Y BOGOTÁ: UN PANORAMA DE INSOSTENIBILIDAD

El origen del agua que abastece a Bogotá, su utilización y el estado en el que esta devuelve el líquido a la región circundante son los ejes conductores que permiten explicar la compleja situación en materia hídrica de la ciudad, que pasa por la búsqueda de fuentes de abastecimiento, las condiciones para determinar una de las tarifas más altas de América Latina, la situación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y las concesiones con multinacionales para gestión local y prestación de servicios, y los proyectos para la descontaminación de las aguas residuales, todos ellos temas claves para la próxima administración distrital, pero también la base para un nuevo modelo de ocupación del territorio y explotación de los recursos.

Nº 16. ESTADO Y PERSPECTIVAS DE LOS ECOSISTEMAS URBANOS DE BOGOTÁ. PRIORIDADES 2008-2011

Bogotá crece dentro y fuera de los límites distritales como un sistema metropolitano que

engloba una serie de áreas naturales y seminaturales. La adecuada integración de estos ecosistemas al desarrollo de la ciudad es fundamental para la calidad de vida, la seguridad física y la sostenibilidad de la capital y la región. Este documento de política pública plantea las prioridades y las acciones correspondientes en la gestión de los ecosistemas urbanos y periurbanos para los próximos cuatro años de la administración pública de la ciudad.

Nº 15. REFLEXIONES SOBRE EL TRANSPORTE EN BOGOTÁ

Este documento presenta un breve diagnóstico de la situación del tránsito y el transporte en Bogotá en términos del crecimiento del parque automotor, la situación de TransMilenio y del transporte colectivo, el estado de las vías y la capacidad institucional para enfrentar los problemas. Propone una serie de acciones de política pública en materia de integración de TransMilenio con el sistema colectivo, la continuación de la fase 3 de TransMilenio, los desestímulos al uso del vehículo privado, una estrategia financiera para recuperar la malla vial, y acciones en materia institucional.

Nº 14. ELEMENTOS DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN Y AJUSTE DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Este documento describe algunos elementos de análisis de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) relevando las excepcionales caracte-

terísticas políticas, técnicas y jurídicas del esquema corporativo utilizado por el Sistema Nacional Ambiental de Colombia para la gestión ambiental. Asimismo, identifica las principales debilidades y desafíos que contextualizan algunos criterios básicos de evaluación y ajuste que deberían tenerse en cuenta en la inminente reforma que se aproxima.

Nº 13. LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EN EL SINA: DIFICULTADES, LOGROS Y RECOMENDACIONES

El desarrollo de la ciencia y la tecnología se ha establecido como un componente central dentro de las actividades del Sistema Nacional Ambiental (Sina), a través de cinco institutos que, en teoría, se especializan en áreas específicas de investigación. Su naturaleza jurídica, como corporaciones regidas por el derecho privado, ha sido una gran fortaleza que ha permitido estabilidad, apalancamiento de recursos y una mayor flexibilidad. Esto ha incidido positivamente en los logros obtenidos, entre los que se cuenta su papel destacado en el apoyo técnico a las autoridades encargadas de las políticas nacionales y tratados internacionales, y la existencia de una base para alianzas con los sectores productivos. Sin embargo, quedan tareas pendientes, como es el avance necesario de la investigación científica básica a la producción tecnológica aplicable al medio ambiente, su aprovechamiento sostenible y su conservación. Este documento presenta tanto las dificultades como los logros en el proceso de consolidación de los centros de investigación científica y plantea que la integración con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, el acercamiento a otras áreas de conocimiento y una participación más activa del MAVDT en su gestión son retos próximos que se deben resolver.

EL PRESENTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR JUAN CARLOS PRECIADO BUITRAGO, ASESOR INDÍGENA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

EL FORO NACIONAL AMBIENTAL ES UNA ALIANZA ENTRE ECOFONDO, LA FUNDACIÓN ALEJANDRO ÁNGEL ESCOBAR, LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL, LA FUNDACIÓN NATURA, GTZ -PROGRAMA AMBIENTAL, TROPENBOS INTERNACIONAL COLOMBIA, LA WWF COLOMBIA Y LA FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, QUE INICIÓ SUS ACTIVIDADES EN 1997, COMO UNA INSTANCIA DE CARÁCTER PERMANENTE. EL FORO ES UN ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN QUE BUSCA LA INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN COLOMBIA.

CONSEJO DIRECTIVO: CAMILA BOTERO, MARTHA CÁRDENAS, FRANCISCO CANAL, RAFAEL COLMENARES, ELSA MATILDE ESCOBAR, XIMENA BARRERA, CARLOS RODRÍGUEZ, MANUEL RODRÍGUEZ BECERRA (PRESIDENTE).

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.