



**DEL DICHO AL HECHO: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA
PÚBLICA PARA UNA INCLUSIÓN SOCIAL EFECTIVA DE UN INDÍGENA EN
BOGOTÁ**

YAMILE PATRICIA ZAPATA MAYA

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ
2015**



**DEL DICHO AL HECHO: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA
PÚBLICA PARA UNA INCLUSIÓN SOCIAL EFECTIVA DE UN INDÍGENA EN
BOGOTÁ**

YAMILE PATRICIA ZAPATA MAYA

**Trabajo de grado para optar por el título de
Magíster en Política Social**

**Director Juan Alberto Cortés Gómez
Magíster en Estudios de la Cultura, mención en Políticas Culturales**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ
2015**

AGRADECIMIENTOS

En este momento de mi vida profesional y académica que se va dibujando quiero agradecer a Dios, a mis padres, Yolanda y José, a mis hermanas, Adriana y Claudia, por su apoyo incondicional, por la comprensión y el amor que me brindan en cada instante y que me dan motivos para seguir construyendo el camino de la vida.

Gracias a mi tutor, Juan Alberto Cortés, por confiar, por escucharme, por leerme y por apoyarme hasta el final de este camino. Gracias por cuestionarme, enseñarme y mostrarme una visión más real y práctica de lo que es la filosofía y la política social. A mis compañeros de maestría, por las largas horas de clase, de café y de risas, momentos que deseo sigan ocurriendo.

Dedico todo el esfuerzo y todo lo aprendido a Camilo, el motivo y razón de todos los logros y de la fuerza de cada día para conquistar nuevas metas.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	12
1. PANORAMA ACTUAL DE COMUNIDADES INDÍGENAS.....	15
1.1 PERCEPCIONES INICIALES	16
1.2 SALIENDO DEL TERRITORIO.....	19
1.2.1 Comunidad Embera.....	19
1.2.3 Comunidad Kankuamo	22
1.3 EMBERAS Y KANKUAMOS EN LA CIUDAD	24
1.4 MARCO LEGAL.....	28
1.5 OTRAS PROBLEMÁTICAS CENTRALES	33
2. TEORÍAS Y ENFOQUES: UNA APROXIMACIÓN A LA DIVERSIDAD.....	38
2.1 PRESUPUESTOS TEÓRICOS: LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO DEL OTRO Y EL MULTICULTURALISMO EN LA POLÍTICA.....	39
2.1.1 Reconocimiento de lo universal	39
2.1.2 Reconocimiento de lo particular	42
2.1.3 De la política del reconocimiento al multiculturalismo	43
2.2 ENFOQUE DE DERECHOS.....	48
2.2.1 Primer escenario: Titulaciones fundamentales en el Enfoque de Derechos	55
2.2.2 Segundo escenario: Enfoque diferencial.....	62
3. INCLUSIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA	70
3.1 ESFERAS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL.....	72

3.2	¿CÓMO INCLUIR SOCIALMENTE EN LA POLÍTICA PÚBLICA? FUNDAMENTOS PARA UNA LÓGICA INCLUSIVA	75
3.3	ELEMENTOS PARA UNA INCLUSIÓN SOCIAL EFECTIVA DESDE LA PERCEPCIÓN DEL PUEBLO INDÍGENA Y DE LA INSTITUCIÓN.....	79
3.2.1.	Historias de desplazamiento, de migración y la vida en Bogotá	80
3.2.2	Barreras y avances en la lógica inclusiva desde la visión del indígena y la visión institucional, desde la lectura de los derechos y las líneas de acción de la Política Distrital	84
4.	Los retos de una inclusión social de los pueblos indígena en Bogotá y de la aplicabilidad de la Política Pública	102
	REFERENCIAS	112
	ANEXOS	119

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, se ha presentando una serie de migraciones de pueblos indígenas, las cuales, por motivos de desplazamiento forzado, por conflicto armado, explotación minera o económico-social, han llegado a la ciudad de Bogotá en condiciones económicas, políticas y sociales adversas, obligándolos a entrar en una dinámica urbana en la cual se tejen y configuran una serie de panoramas sociales que, en muchos casos, resultan conformando barreras económicas, identitarias y culturales; lo que genera exclusión social e incrementa los niveles de vulnerabilidad.

En el artículo 7° de la Constitución Política de 1991, el Estado Colombiano reconoce a los indígenas, junto a los negros afrocolombianos, raizales, palenqueros y gitanos, como minorías étnicas¹, y, en tanto las reconoce así, declara la obligatoriedad de proteger su diversidad étnica como patrimonio cultural del país, en cuanto “la cultura en sus diversas manifestaciones son fundamentos de nacionalidad”.

Este reconocimiento, introduce simultáneamente, un conjunto de derechos particulares y diferentes, acorde con su contexto cultural, en el cual se dinamiza una construcción de identidad en relación con su territorio, lengua, religión, costumbres, entre otros elementos propios de estos pueblos. Sin embargo, actualmente esta dinámica social, en la que se permite un goce efectivo de derechos de los pueblos indígenas², se ha visto alterada, si tenemos en cuenta que las distintas migraciones de comunidades, implican tener que dejar sus tierras, con las que están enraizadas sus creencias, tradiciones y demás

¹ Es importante notar que utilizar el calificativo “minorías étnicas” resulta inadecuado y peyorativo, puesto que pone en desventaja a estos grupos determinados frente al resto de población.

² Según datos del censo de población DANE en el siguiente año (2005), la población indígena en esta ciudad ascendió a 15.032 personas, cifra a la que se le deben añadir los 6.379 indígenas que se encuentran en situación de desplazamiento, de acuerdo con lo reconocido por la Agencia Presidencial Acción Social (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), 08 de julio del 2010). Según los datos proporcionados por una mesa de trabajo de indígenas desplazados en Bogotá, en el Distrito Capital existen un poco más de 200 familias desplazadas. (ACNUR, 2004).

elementos propios de su cultura, trastocándose sin duda, la forma en la cual se relacionan con su entorno y por tanto, la forma en la que ejercen sus derechos sobre los distintos elementos que configuran su identidad.

Dentro de este actual panorama, podemos preguntarnos entonces, cómo garantiza el Estado un goce efectivo de derechos que logre una inclusión social efectiva, de un indígena que migra y vive en la ciudad. Frente a esta cuestión y al lado de la preocupación por el aumento de desplazamientos hacia las ciudades de pueblos indígenas³, junto a todas las condiciones de vulnerabilidad social existentes, se genera la necesidad de formular, no sólo políticas nacionales, sino también territoriales, que buscan mitigar daños y atender a dichos grupos étnicos. Así pues, en esta línea se implementa la “*Política Pública Distrital para los Pueblos Indígenas en Bogotá*” mediante Decreto 543 de 2011, y conforme Acuerdo Distrital 359 de 2009, la cual es diseñada con un *enfoque de derechos y enfoque diferencial*, para buscar el reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la ciudad.

Ahora bien, cuando hablamos de un reconocimiento de grupos étnicos, no sólo nos referimos a la acción de conferir un conjunto de derechos diferenciales, sino que hablamos también en un goce efectivo de derechos, a través de mecanismos con los cuales se pueda garantizar el ejercicio pleno de ciudadanía y con ello, el derecho a ser incluido en las distintas dinámicas sociales, políticas y culturales del lugar donde habita, para bajar niveles de exclusión social y vulnerabilidad. Sin embargo, a pesar de poder observar un reconocimiento estatal de las comunidades indígenas que han migrado a la capital, a través de la implementación de los programas y políticas que intentan atender a sus problemáticas centrales, en sectores tales como atención en salud, generación de ingreso, educación, vivienda y retorno, principalmente, aun podemos observar altos índices de pobreza, manifestados en la mendicidad, condiciones de vida precarias en vivienda, salud y alimentación, que en su conjunto, desencadenan altos grados de vulnerabilidad.

³ La alcaldía reconoce en cifras para el año 2012, un total aproximado de 1700 indígenas asentados en Bogotá por motivos de desplazamiento. (Periódico Oficial Alcaldía de Bogotá, 2012, 8)

Así, el problema que ha motivado el curso de la presente investigación es la búsqueda del sentido de la aplicabilidad de las estructuras necesarias para lograr una inclusión social de un indígena en la ciudad.

Para ello, se iniciará con una presentación del panorama actual de los pueblos indígenas, la cual recoge las causas y consecuencias de la migración (en especial aquella que hace referencia al desplazamiento forzado), para luego ahondar en las realidades de su situación en Bogotá. Esto, nos permitirá tener una visión holística del problema inicial de la inclusión, para luego entrar a construir un andamiaje teórico que versa sobre las teorías y enfoques que consideramos nosotros, son fundamentales para la comprensión de una lógica inclusiva dentro de la política pública.

Luego, a partir de un ejercicio analítico de la implementación de la Política Distrital, leído en clave de derechos, intentaremos rastrear los elementos necesarios para pensar en una inclusión social efectiva, desde la mirada y la percepción de los mismos grupos indígenas, el Estado y la institución. De esta manera, se expondrán finalmente los retos, los principales avances y barreras de un ejercicio inclusivo de los pueblos indígenas en un contexto urbano y de la aplicabilidad de la política, mostrando así, lo que lo que representa para nosotros, un avance en la investigación de la política social en tanto permitió una comprensión de las posibilidades reales y dinámicas de inclusión de una población específica, con memorias y realidades históricas y actuales de exclusión, que relevan lo que hay entre el dicho y el hecho.

Se trabajará en el presente escrito con tres grupos indígenas, Emberas Chamí, Emberas Katío y Kamkuamos, los cuales elegimos con el interés de poder construir una visión integral de la problemática, puesto que constituyen modos distintos de vivir en comunidad, de integrarse en la dinámica social de la capital y de verse a sí mismos como sujetos de derechos.

Se dejará al lector, el resultado de dos años de investigación originado a partir de la convicción y una motivación particular porque el estudio en política social suscite una preocupación por un trabajo continuo que busque visibilizar, sensibilizar y cambiar alguna de las tantas realidades sociales de Colombia que están cargadas de injusticia y desigualdad con los pueblos indígenas de nuestro país.

1. PANORAMA ACTUAL DE COMUNIDADES INDÍGENAS

De la provincia a la urbe moderna hay trecho. No sólo se trata de la distancia geográfica que las separa y que en su entramado, como en el caso de los archipiélagos, a la vez las une, configurando una red de sistemas urbanos, con sus especificidades socioculturales y productivas, con sus ritmos y movimientos. El emigrar de una a otra es más que un simple desplazamiento físico (...) un proceso de salida, de alejarse, de desarraigo. Emigrar es a la vez un advenimiento, un encuentro con lo desconocido, con lo diferente, con los retos del cambio y la adaptación. Migrar es un viaje de ida con la casa a las espaldas.

(Juan José Plata, 2000).

Llamar la atención sobre una inclusión social y sobre el goce efectivo de derechos en pueblos indígenas que migran y se asientan en Bogotá, supone poner en diálogo la tensión entre los avances normativos que se han presentado para la atención de estos pueblos y las realidades actuales de los mismos en la ciudad. El análisis de estas realidades debe invitarnos a comprender, o por lo menos acercarnos, a las razones por las cuales las comunidades han sido desplazadas o han migrado hacia las principales capitales del país y la forma en que ello constituye una problemática política, cultural y social actual a nivel nacional, que ha sido reconocida por distintos gobiernos, en tanto muchas de estas dinámicas de éxodo y movilización han puesto en riesgo la pervivencia de sus culturas.

Para esto, en el estudio de algunos elementos claves para la inclusión social (expuestos en el capítulo siguiente) de los pueblos Kankuamo, Embera Chamí y Embera Katío, frente a la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá D.C. (2011), se hace referencia tanto al indígena que llega a la ciudad como desplazado, víctima de la violencia del país⁴, como al indígena que migra por razones económicas y sociales.

Así, será necesario realizar en un primer momento un breve recorrido que nos permita comprender lo que implica hablar de un indígena que sale de su territorio,

⁴ En cuanto al indígena desplazado por causa del conflicto armado, nos referiremos como sujeto víctima del desplazamiento forzado.

que permita entender las causas por las cuales dichas comunidades han arribado a Bogotá y las circunstancias bajo las cuales actualmente se encuentran.

1.1 PERCEPCIONES INICIALES

Hablar de un indígena desplazado o migrante en un contexto urbano, por diversas que sean las razones, implica pensar en una serie de riesgos que tienen que enfrentar y, que dadas las condiciones de vulnerabilidad a las que se encuentran constantemente expuestos, desencadenan a su vez muchas otras circunstancias que suelen tornarse problemáticas. Así por ejemplo, problemas en el acceso de alimentos a razón de la ruptura de pautas culturales que los alejan de aquellos que consumen tradicionalmente, genera inseguridad alimentaria por falta de abastecimiento o por rechazo físico o cultural a la comida, y ello a su vez problemas de salud que no pueden ser atendidos a través de su medicina tradicional, debido a la ausencia de conexión con sus tierras ancestrales y por el rompimiento inicial de lazos con su comunidad. Además de esto, los individuos y comunidades indígenas en situación de desplazamiento tienen, por diferencias entre sus propios saberes y las capacidades y competencias culturales necesarias para afrontar la vida urbana en condiciones de pobreza extrema y desprotección, una mayor exposición a riesgos tales como explotación sexual, redes de comercios ilícitos, mendicidad, explotación laboral y especialmente discriminación.⁵

Es una emergencia tan grave como invisible. Este proceso no ha sido reconocido aún en sus más grandes dimensiones, por las autoridades encargadas de preservar y proteger a los pueblos indígenas del país. Mientras que numerosos grupos indígenas son atacados, desplazados y desintegrados en todo el territorio nacional por los actores armados que operan en Colombia y por los distintos factores subyacentes al conflicto y vinculados al mismo, el Estado y la sociedad de colombianos continúan preciciándose de

⁵ El auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional, cuya referencia es la “Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004” hace un reconocimiento de las múltiples problemáticas y los múltiples riesgos a los que se ve enfrentada una comunidad indígena y sus integrantes al ser desplazados y encontrarse en un contexto ajeno a su territorio.

su carácter multicultural, de sus riquezas étnicas y de distintos aspectos de las culturas indígenas nacionales. Esta contradicción entre la realidad y la representación generalizada de dicha realidad ha sorprendido a la Corte Constitucional, no sólo por su cruel inherente, sino por revelar una actitud de indiferencia generalizada ante el horror que las comunidades indígenas del país han debido soportar en los últimos años – indiferencia que en sí misma es un menosprecio de los postulados constitucionales básicos que nos rigen como Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la diversidad étnica y cultural. (República de Colombia, 26 de enero del 2009, p. 3)

Por otra parte, los grados de vulnerabilidad en la población femenina⁶ se intensifican, ya que se estima que es tres veces mayor al de los hombres (por razones de género, por estar en condición de desplazamiento y pobreza, y por pertenecer a una comunidad indígena) sufriendo así las mayores consecuencias de la exclusión social. El relato dado a continuación, que hace parte en un informe presentado por la ONIC a la Relatora de la Comisión Interamericana, refleja de manera muy acertada las percepciones que tienen las mismas mujeres de una comunidad indígena desplazada en la ciudad, desde sus propias vivencias, desde adentro.

Si [el desplazamiento] es a centros urbanos se complica un poco más, ya que la mayoría de nuestras compañeras no saben muy bien el español, se asustan ante la inmensidad de la ciudad, el anonimato y la falta de solidaridad de sus habitantes, nos mata el recuerdo de nuestros montes y selvas y de sus sonidos. Nos enfrentamos a nuevos problemas para criar a nuestros hijos y relacionarnos con nuestros compañeros, por no ser la ciudad nuestro medio habitual. Nos persiguen las imágenes de la angustia cuando tuvimos que salir corriendo con lo poco que teníamos o podíamos cargar para hacerle el quite a la muerte y desolación, en medio de esta angustia, quedamos a cargo de la familia aceptando actividades que no son tradicionales a nuestras culturas como emplearnos en el trabajo doméstico, o en el peor de los casos llegar a vender nuestros cuerpos.(...) A las mujeres indígenas nos toca pelear para que nos reconozcan como desplazadas, pelear para acceder a la salud y la educación que no es propia, preparar alimentos con comida ajena a nuestra cultura y cuerpo; luchar para que nuestras familias no se desintegren y los hijos no pierdan nuestra cultura. (República de Colombia, 14 de abril del 2008, p.78)⁷

⁶ Las mujeres indígenas corresponden al 3,7% de las mujeres inscritas en el RUPD, de acuerdo a los datos presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento forzado en su informe de febrero de 2008, basado en una encuesta de modificación. (República de Colombia, 14 de abril del 2008, p. 78)

⁷ El Auto 092 de 2008 tiene como referencia la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.

A parte de las mujeres, los otros grupos poblacionales sobre los cuales también es importante llamar la atención, puesto que presentan mayor vulnerabilidad, son los infantes, niños y niñas y adulto mayor, ya que se encuentran expuestos más fácilmente a situaciones como la mendicidad, hambre y desnutrición.⁸

De esta manera, la desterritorialización de la que han sido y son víctimas estos pueblos indígenas genera rupturas culturales que afectan principalmente las esferas de salud, educación, alimentación, cultura y estructura familiar. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en uno de sus comunicados, donde manifiesta su preocupación por los numerosos desplazamientos registrados, se refiere a uno de los principales efectos de dicha problemática:

Un efecto de dicha desterritorialización ha sido la ruptura de los referentes culturales, expresada en cuatro quiebres específicos: 1. De los calendarios tradicionales en los que se enmarcan las actividades sagradas, productivas y políticas. 2. De la ruptura, disipación y/o parálisis de los procesos etnoeducativos y de salud, así como de los procesos de recuperación cultural. 3. Del cambio hacia la oferta cultural y material de las comunidades receptoras (consumismo y cambio de hábitos alimenticios), y hacia patrones de consumo mercantil o industrial. 4. De la ruptura de los mecanismos colectivos y solidarios de intercambio material y espiritual (minga y fogón, por ejemplo). // Obviamente, estos elementos dan como resultado, la ruptura violenta de redes familiares y parentales, lo que provoca una creciente desestructuración social irreversible. Esta situación ha menguado la solidaridad comunitaria y ha aumentado los niveles de individualización, en especial de las generaciones más jóvenes en su articulación con la población urbana. Dicha urbanización forzada de los pueblos indígenas ha producido el debilitamiento de los saberes tradicionales acerca de la medicina y especialmente de las formas tradicionales de manejo de los ecosistemas como de la agricultura de subsistencia. (República de Colombia, 26 de enero del 2009, p. 14).

⁸ Frente a esta problemática, en la comunidad Embera en Bogotá se han registrado varios casos en los cuales debido a su masiva llegada el distrito no encuentra sitios adecuados para ubicarlos y no se logra hacer una atención integral. Uno de los casos se reportó en el año 2008, cuando alrededor de 134 indígenas Embera Katío permanecieron por un mes en un coliseo del sur de la ciudad, a razón del desplazamiento por la violencia y el hambre que azotó el territorio de donde provenían. De las 134 personas, dos niños murieron por epidemia de cólera. El caso fue relatado así en el periódico El Espectador del 14 de Julio de 2008: "Por epidemia de cólera mueren dos niños indígenas" Dos niños indígenas Embera Katío murieron por una epidemia de cólera que afecta a esa comunidad, a su regreso a la zona selvática del Chocó, tras vivir por casi un mes como desplazados en Bogotá. El gobernador indígena de Conondo, Cornelio Tequia, denunció que el Gobierno les incumplió con las brigadas de salud y algunos de los acuerdos a los que llegaron en Bogotá para retornar a sus lugares de origen y por eso se dio una epidemia de cólera. "Han fallecido ya dos niños que venían de Bogotá y hay ocho más con cólera", dijo Tequia. Unos 134 indígenas de la comunidad Embera katio permanecieron por un mes en un coliseo ubicado al sur de Bogotá por "la violencia y el hambre" que azotó el poblado donde habitan, dijeron sus líderes. La principal solicitud que hacían para retornar a Conondo, un caserío en los límites entre Chocó y Risaralda, es que se les dejara de señalar de pertenecer a uno u otro bando del conflicto armado colombiano." El Espectador 14 de Julio de 2008 (República de Colombia, 26 de enero del 2009, p. 16)

En este orden de ideas, la diferencia tan marcada entre los lugares de procedencia y los de recepción constituye entonces los matices del primer panorama al que nos enfrentamos y de la situación inicial de los indígenas en Bogotá, con sus múltiples riesgos y contrariedades a los que las comunidades se deben enfrentar día a día una vez están en la ciudad, en medio de un desarraigo cultural y territorial, que permea su tejido social y económico en su cotidianidad.

1.2 SALIENDO DEL TERRITORIO

Sin embargo, para comprender mejor la situación actual de estos pueblos debemos ir un poco antes y preguntarnos ahora por las causas que han hecho que muchos de sus miembros terminaran saliendo de sus propios territorios para llegar a estos corredores de cemento. Para ello, es preciso hacer una breve descripción de los principales elementos característicos de las comunidades, centrandó nuestra atención en aquellos factores que incidieron en los movimientos migratorios.

1.2.1 Comunidad Embera

Los Emberas, pertenecientes al grupo de los chocoes y caracterizado por patrones de asentamiento disperso, se encuentran ubicados en los departamentos de Chocó, Risaralda, Antioquía, Quindío, Cauca, Caldas, Córdoba, Putumayo, Caquetá y Nariño. Sin embargo, para efectos de la presente investigación, nos centraremos en el grupo de los Embera Katío, del departamento del Chocó, y los Embera Chamí, del departamento de Risaralda. Ello a razón de ser los grupos indígenas que se han asentado en la ciudad de Bogotá, en lo que respecta a esta comunidad.

Iniciando con los **Embera Katío**, provenientes de los municipios de Bagadó, Tadó, Certeguí, Istmina, Medio San Juan y Litoral San Juan, Zona Bajo y Alto

Baudó del departamento del Chocó⁹, tenemos una comunidad dedicada actualmente a la agricultura y a la explotación de recursos maderables, regularmente ubicada muy cerca de las cabeceras municipales y caracterizada por procesos de aculturación fuertes y continuos, debido a los desplazamientos y transformaciones del entorno en el contacto con las comunidades occidentales cercanas. (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010a, p. 2)

En cuanto a lo que se refiere a su situación de alta vulnerabilidad, hacia el año 2009 se registra crisis de orden público, desplazamiento, confinamiento y conflicto armado, teniendo en cuenta además que Chocó está entre uno de los primeros lugares a nivel nacional en intensidad de confrontación armada, en una zona donde también hay una fuerte presencia del narcotráfico, e incursión de grupos armados FARC, ELN, autodefensas y fuerzas militares principalmente¹⁰. De igual manera se presentan continuamente disputas territoriales, conflictos interétnicos, con una débil presencia institucional, programas inadecuados a sus particularidades y pérdida de movilidad para sus actividades económicas y culturales dentro de sus propios territorios. Se calculó que hacia el año 2009 alrededor de 1906 personas se encontraban bajo esta situación¹¹.

⁹ Los Embera Katío se encuentran también en el departamento Córdoba y la región de Urabá. Sin embargo para efectos de la siguiente investigación nos centraremos en los Emberas provenientes del Chocó, ya que son los que se registran han llegado en su mayoría a la ciudad de Bogotá.

¹⁰ En cuanto a las acciones de los grupos armados al margen de la ley, se puede señalar que de las 155 acciones reportadas en el período 2003 -2008, 68 fueron actos de terrorismo; además se registraron 32 hostigamientos, 23 casos de piratería terrestre, 14 emboscadas y 15 ataques a instalaciones a la fuerza pública. De igual forma, el municipio donde se concentran más números de homicidios fue Quibdó, con un 17% de 196 hechos. La mayoría de acciones armadas y contactos ocurridos en el período, se concentran en 4 de los 18 municipios que comprenden la región habitada por los Embera Katío: Ituango, Dadeiba, Apartadó y la capital de Chocó, Quibdó. (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010a, p. 8)

¹¹ Los siguientes datos son tomados del “Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición” aprobado el 13 de Junio de 2006 por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada CNAIPD mediante acuerdo 005, el cual formula Planes de Acción para beneficiar a las comunidades a partir de una realización de estudio de focalización y categorización de las comunidades indígenas en estado de vulnerabilidad y riesgo, el cual refleja la situación en Colombia, para este caso, de los pueblos Embera y Kankuamo, presentada al año 2009. (República de Colombia, 26 de enero del 2009, p. 20,23)

El segundo grupo perteneciente a la comunidad de los Embera, son los **Embera Chamí**, quienes habitan en los municipios de Mistrató y Pueblo Rico, desde el cerro de Caramanta al norte, hasta el cerro de Tatamá, al sur, en la zona noroccidental del departamento de Risaralda, dedicados principalmente a la caza, la pesca, la agricultura y el intercambio comercial, pero con grandes problemas para satisfacer sus necesidades alimentarias, debido a estar en territorios de pequeños bosques naturales con poca posibilidad de producción, por lo que es fácil encontrar familias con organización segmentaria y móvil. Comunidad con actividades económicas propias también como la producción autosostenible y capitalista, como la venta de fuerza de trabajo, donde la familia, como base fundamental de la organización social, funciona como unidad productora y de cooperación para sus distintas actividades. (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010b, p. 2)

Para el año 2009, se reporta población vulnerable por desplazamientos por conflictos en sus territorios, situación de pobreza, débil presencia institucional, falta de control territorial y desarrollo de la autonomía, junto a mendicidad en las ciudades. Se calcula que para el año en mención, 10 comunidades con 1325 personas estaban bajo esta situación. (Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), 13 de junio del 2006).

Sin embargo, es de suma importancia notar que pese a los procesos de desarraigo, violencia y desplazamiento que han vivido, los Embera son una comunidad que aún conserva elementos identitarios fuertes como su idioma, su vestuario, la cosmovisión basada en el jaibanismo¹², su gobierno descentralizado y su movilidad.

Así las cosas, dentro de este panorama el conflicto armado, seguido de la inseguridad alimentaria, es entonces la principal causa de desplazamiento de

¹² El jaibanismo hace referencia a un rasgo importante de la cultura Embera que se manifiesta en su relación con los espíritus a través del *jaibaná*, quien tiene un poder mágico espiritual desde el cual se regula la vida, la salud, la subsistencia y la naturaleza.

grupos Emberas hacia las grandes ciudades, tales como Pereira, Cali, Medellín y Bogotá, siendo esta última, la que mayor recepción de población tiene. Se registra además claras violaciones DDHH, impunidad frente a la Ley de Justicia y Paz, señalamientos a miembros de las comunidades de ser colaboradores de grupos insurgentes por parte de agentes estatales, especialmente por parte de la fuerza pública, implementación de soldados campesinos y reclutamiento de niños, niñas y jóvenes por parte de grupos insurgentes. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Vía Plural, diciembre del 2009, p.51)

1.3 Comunidad Kankuamo

La segunda comunidad de estudio en el marco de nuestra investigación, son los Kankuamo, pueblos provenientes de la Sierra Nevada de Santa Marta, en su mayoría del municipio de Valledupar, que debido a una continua segregación racial histórica y un sistemático intento por incorporar a la comunidad a la civilización ha provocado una pérdida paulatina de sus valores culturales, entre ellos, de la lengua nativa, por lo que actualmente, su lengua es el español. Con una economía basada en la autosubsistencia, especialmente orientada a la agricultura. La familia nuclear representa la estructura básica de su organización social, ya que en torno a ella se da todo un proceso de autoafirmación en su pertenencia a sus linajes y castas, elemento de suma importancia dentro de un análisis de un contexto de desplazamiento en el cual ocurre una fragmentación de la organización familiar, social y política de la comunidad.

En cuanto a las problemáticas registradas en el territorio, la presencia de cultivos ilícitos, al igual que intereses comerciales en los recursos naturales ubicados en sus territorios y de la Sierra Nevada, ha incrementado la violencia y ha sido la causa del desplazamiento de casi 400 familias a los centros urbanos,

principalmente Cartagena, Santa Marta, Bogotá y Barranquilla, afectando la integración familiar, comunitaria y el proceso de restitución étnica¹³

De igual manera, la presencia de actores como las FARC, ELN, Autodefensas y ahora Águilas Negras, además de las consecuencias ya conocidas del conflicto armado, ha generado un tipo de violencia contra los mismos miembros de la comunidad, quienes al ser identificados como supuestos colaboradores de la insurgencia, han sido objeto de asesinatos selectivos, masacres, torturas, desapariciones forzadas, bloqueos y hurtos de alimentos.

El desplazamiento forzado se configura nuevamente, dentro de este panorama, como una de las problemáticas centrales de la comunidad, según muestra el Observatorio del Programa Presidencial durante el período 2003-2008.

Para el período considerado, la mayoría de los desplazamientos (60%) se concentraron en los municipios de Santa Marta (22% con 32.313 personas), Valledupar (11% con 16.056 personas), Fundación (9% con 12.909 personas), Dibulla (9% con 12.861 personas) y Ciénaga (9% con 12.360 personas). Vale la pena señalar que los municipios de Santa Marta, Valledupar y Dibulla fueron a su vez los lugares con mayor actividad en materia de intensidad de la confrontación en la región. (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010c, p. 15)

Así, la suma de estos elementos ha hecho de los Kankuamo, entre los otros cuatro grupos indígenas ubicados de la zona (Wayúu, Kigui, Arhuaco y Wiwa), la comunidad de esta zona del país más golpeada por la violencia producto del conflicto armado.

Al considerar los últimos 14 años, se evidencia que entre 1995 y 2008, se presentaron muertes de 190 integrantes de la etnia Kankuamo, de los cuales el 48% corresponde a los años 2002 y 2003, cuando se producen los más altos niveles de homicidios en contra de esta comunidad. En este período, los Kankuamo ocupan el segundo lugar a nivel nacional, después de los Nasa o Páez en cuanto a homicidios contra indígenas y las 190 víctimas Kankuamo representan el 15% del total nacional registrado para estos años (1.233 víctimas) (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010c, p. 23)

¹³ Según el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, los Kankuamo han sido uno de los grupos más afectados en Colombia por el desplazamiento forzado. (Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010c, p. 22)

1.3 EMBERAS Y KANKUAMOS EN LA CIUDAD

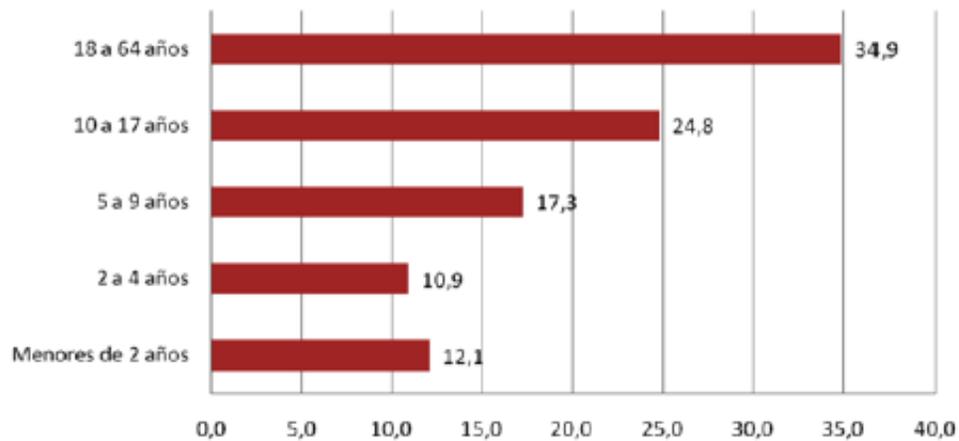
En primer lugar, estando presentes los hechos anteriormente nombrados, en los que respecta a la comunidad Embera, desde el año 2002 Bogotá se ha convertido en el centro receptor de esta población, registrando además en los años 2008 y 2009, un aproximado de 1227 personas provenientes en su mayoría de Risaralda, Pueblo Rico y Bagadó, Chocó, (Castillo, A. M. y López J. F. (s.f.), p. 1), siendo así la capital colombiana, una de las ciudades con mayor número de Emberas desplazados.

Hacia los años en mención, el estudio realizado por Vía Plural (2009, p. 90) revela porcentajes poblacionales de miembros de la comunidad que habitan en Bogotá, según grupos etarios y sobre la base de una población de 504 personas agrupadas en 89 familias, correspondiente al 40% de población total. Así, según la distribución por edades se presenta un grupo etario mayor de 18 años correspondiente al 34,9%, siendo el rango más común según la edad, mientras que el grupo comprendido entre los 10 y los 17 años tiene un porcentaje correspondiente al 24,8%, siendo el segundo rango más alto, seguido por el comprendido entre los 5 a 9 años, que cuenta con un 17,3 %. La población más predominante entonces, teniendo en cuenta los diversos rangos comprendidos entre los 18 y 64 años, es la población menor de edad, entre los 10 y los 17 años, tal como muestra el gráfico.



Gráfica 1. Lugar de procedencia de la gente Embera que vive en las localidades de Mártires, Santafé y Candelaria en la ciudad de Bogotá.

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Vía Plural, diciembre del 2009, p. 59.



Gráfica 2. Distribución por edades de la población.

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Vía Plural, diciembre del 2009, p. 90.

Ahora bien, estas comunidades que bajo condiciones de desplazamiento tan complejas como las descritas en líneas anteriores, no han encontrado fácilmente en la ciudad medios de subsistencia efectivos, han llegado en muchos casos a la indigencia y la mendicidad, con circunstancias habitacionales como vivir en inquilinatos, por lo regular organizados en redes familiares que pueden tener hasta 4 generaciones¹⁴, en condiciones de hacinamiento y suciedad, donde por lo

¹⁴ La población Embera en Bogotá conforma grandes familias. Con la gente Chamí pudimos identificar dos grandes redes familiares. Por un lado, la gente venida del municipio de Pueblo Rico que está emparentada y

regular en una sola habitación hay alrededor de 6 a 11 personas, con precarias condiciones de vida, cancelando además cifras altas por pasar la noche y con mínimos de requerimientos de servicios públicos para su subsistencia, según reporte presentado por la misma comunidad en la elaboración del documento de Plan de Salvaguarda Embera (2012). (República de Colombia, 26 de enero del 2009, pp. 17-18)

Además, se encuentran ubicados en los barrios San Bernardo y la Favorita, siendo éste último actualmente un epicentro de actividades de impacto social, ya que es una de las zonas autorizadas, mediante Plan de Ordenamiento (POT) en el Plan de Desarrollo Local de Mártires 2008-2010, para el ejercicio del trabajo sexual, abriendo puertas y facilitando la comercialización y el consumo de sustancia psicoactivas y alcohol, trabajo sexual infantil y delincuencia.

De la población ubicada en la ciudad de Bogotá, puede decirse que están en la actualidad en los barrios de mayor peligrosidad de la capital. Que su población total, casi un 50% son niños que se encuentran en estados de desnutrición y con enfermedades respiratorias” Nota de prensa. CM& 2009) Igualmente, a muchos de los Emberas desplazados se les negó su inscripción en el RUPD y por tanto no se les suministró ayuda humanitaria de emergencia. (Castillo, A. M. y López J. F. (s.f.), p. 1)

Sumado a esto, la comunidad reporta no tener garantizado el acceso a sistema de salud, al haber desconocimiento y falta de claridad en cuanto a la aplicación de políticas y rutas de atención, pese a que la Corte ordena crear mecanismos de atención reconociendo su grado de vulnerabilidad en tanto desplazados y en tanto están por fuera de su territorio. Consecuencia de ello es también, que muchas mujeres prefieran no llevar a sus niños al médico cuando se encuentran enfermos, ya que de las veces que son atendidos la situación es comunicada al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, que en muchas ocasiones procede a quitarle los niños que están en condiciones de desnutrición, generando

conforma la más numerosa familia, que ocupan los barrios de San Fernando y la Favorita. Por otro lado la red familiar de Emberas Chamí que vienen de Mistrató. Así mismo, la gente Katío también forma una gran familia cuyos lugares de origen son las comunidades indígenas de Iracal y Cascajero en el municipio de Bagadó, habitan exclusivamente en el barrio la Favorita. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Vía Plural, diciembre del 2009, pp. 68-70)

así la desintegración de la red familiar, que de hecho ya viene fragmentada y débil.

Por otra parte, el trabajo informal se ha convertido para el pueblo Embera en la única alternativa, ya que al estar en el contexto urbano, los conocimientos que poseen y que instrumentalizaban en su propio territorio pierden pertinencia en relación con las dinámicas laborales y de mercado occidental. Por ello, es frecuente encontrar un cambio en los roles de la división social del trabajo, puesto que las mujeres junto con los niños pequeños son los que salen a buscar el sustento a través de la mendicidad como una forma de trabajo, en medio de ciudadanos que al verlos en un semáforo o sentados en un puente, vestidos con sus atuendos característicos de su cultura, los identifican fácilmente como víctimas de la violencia y desplazados, despertando caridad y ayuda. Por su parte, con los hombres ocurre todo lo contrario, pues ellos se ven muchas veces obligados a invisibilizar lo más que puedan su diferencia étnica, si su deseo es competir con igualdad ante una oportunidad de empleo. Por lo que es muy común verlos quedándose en casa sin actividad alguna mientras las mujeres traen el sustento, cuando en su territorio eran ellos los encargados de proveer los alimentos y los recursos básicos para sus hogares, mientras que las mujeres se dedicaban al cuidado del hogar y de los niños (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Vía Plural, diciembre del 2009, p. 74) Otras de las actividades económicas frecuente en las mujeres, es la venta de artesanías que elaboran ellas mismas y salen a vender acompañadas de su red de apoyo femenino.

Dada esta situación, Secretaría de Integración Social (SDIS) ha brindado albergues a las personas con el fin de atender las necesidades de estos pueblos brindando techo y alimentación principalmente, sin embargo, se ha visto que la ayuda se ha restringido al campo asistencial quedando latentes los problemas de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, al carecer de los medios necesarios para tener una vida digna en la ciudad que por ellos mismos puedan alcanzar. Frente a este problema, según lo presentado en algunas de las entrevistas realizadas por

el documento “*Voces, Emberas en Bogotá*”, se reconoce un vacío comunicacional en la transmisión de información entre el indígena y el agente gubernamental, sin que haya canales efectivos de acción, perdiendo muchas veces los procesos llevados y la atención a las particularidades de la población atendida. Además, la movilidad continua de la población no permite un censo unificado y real.

En un segundo lugar, a lo que se refiere a la presencia y situación de la comunidad Kankuamo en Bogotá, se estima que cerca de 56 familias¹⁵ se encuentran en la ciudad en condiciones similares a las de los pueblos indígenas Embera expuestas anteriormente: pobreza, pocas oportunidades de empleo, atención estatal inoportuna o ausencia del mismo, hambre, problemas de salud, entre otras, con la diferencia, tal vez a su favor, de no contar con la barrera de la lengua, ya que hace varios años no hablan su lengua nativa y hablan español. Sin embargo, a la fecha no hay muchos estudios que proporcionen datos exactos sobre la calidad de vida de los Kankuamo en Bogotá en comparación con los informes que se pueden encontrar acerca de los Embera, ello también a razón que se encuentran dispersos en toda la ciudad, y no hay localidades o barrios específicos en los cuales habitan en comunidad.

1.4 MARCO LEGAL

Ahora bien, una vez hecho el ejercicio de presentar la situación actual de estos grupos indígenas en Bogotá, junto a las causas y consecuencias de los desplazamientos, que en su conjunto nos permiten comprender las diversas problemáticas señaladas desde el principio, es preciso exponer algunas cuestiones que surgen a raíz de las páginas anteriormente presentadas y que son pertinentes para el curso de nuestra investigación.

¹⁵ Dato reportado en entrevista con líder Kankuamo Eugenio Arias (2014, 16 de Diciembre), quién manifiesta que a la fecha hay un total de 56 familias registradas. En el año 2010, mediante el estudio “Situación de los grupos indígenas desplazados en la ciudad de Bogotá” se reportaron la existencia de 40 familias. (Amaya, J. P., 22 de septiembre del 2010).

Para empezar, es necesario preguntarnos qué posición se asume y qué acciones se han emprendido desde el marco normativo frente a esta situación descrita de las comunidades indígenas. Ante ello, nos referiremos en primer lugar a la Constitución Política de Colombia (1991) la cual será el punto de partida y la cual cobija en primera instancia, a través del Artículo 7¹⁶, el reconocimiento de los pueblos indígenas y de su identidad, junto a los demás grupos étnicos, y la protección con carácter de obligatoriedad de sus derechos y de su diversidad étnica como patrimonio cultural del país.

Pero ¿qué implica hacer este tipo de reconocimiento desde un punto de vista normativo? Colombia, como Estado social de derecho, se vanagloria en denominarse a ella misma como un país multicultural que no sólo reconoce las diversas culturas, sus derechos y los distintos modos de concebir la vida buena y digna a partir de la pluralidad de contextos y construcciones sociales y políticas, sino que también indica a partir de esto, la necesidad de proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Nos referimos aquí entonces a un reconocimiento y protección, al menos escrito en la Constitución, del indígena y de su comunidad como sujetos de derechos, que al identificarse y organizarse como grupo, hacen uso de una serie de derechos colectivos que se establecen en cuatro categorías fundamentales: derecho al territorio, a la autonomía, al desarrollo propio y a la participación; y que se adoptan en Colombia mediante Ley 21 de 1991, según la cual se “aprueba el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en la 76ª reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra de 1989”.

Ahora bien, si retomamos las características de la situación actual de los pueblos Embera y Kankuamo, donde hay elementos comunes tales como la violencia, el conflicto armado y el desplazamiento forzado, encontraremos un panorama en el cual evidentemente se ha incurrido en la violación de los derechos individuales y

¹⁶ Artículo 7 Constitución Política de Colombia: El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

colectivos de estos grupos étnicos, haciéndose visible la desprotección y ausencia de una respuesta efectiva estatal. Conforme esto, es que se emite la Sentencia T-025 de 2004 por la Corte Constitucional de Colombia en la cual declara un “*Estado de Cosas Inconstitucionales EC*” donde se ve bastante claro que el Estado ha presentado fallas en el sistema en la atención, protección, restitución y prevención con las víctimas del desplazamiento forzoso, y por tanto la Corte reafirma la necesidad de proteger sus derechos de manera preferencial, inmediata y efectiva.

A partir de aquí, después de sesión pública de información técnica realizada en el 2007, la Corte Suprema de Justicia emite el *Auto 004 del año 2009*, en referencia a la “*protección de los derechos fundamentales de las personas y los indígenas desplazados por el conflicto armado o el riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación de Cosas Inconstitucional*” declarado en la sentencia anteriormente nombrada, y en la cual ordena al Estado colombiano prevenir las causas de dicho tipo de desplazamiento y la atención con enfoque diferencial a la población indígena desplazada.

Posteriormente, en el año 2011 se presenta la Ley 1448 Víctimas y Restitución de Tierras, mediante la cual se “*dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado*”, como una de las rutas diseñadas en la búsqueda de mitigar los daños causados especialmente por el conflicto armado interno que vive el país hace décadas, en consecuencia de la falta de cumplimiento de la protección proferida en la Constitución de 1991 y las continuas violaciones de DDHH de las que han sido víctimas los grupos indígenas. De igual manera, la Carta en referencia contemplaría también la protección y garantía de derechos en situaciones con factores alternos como desplazamientos por explotación de recursos naturales o migraciones económicas.

No obstante, es preciso mencionar que pese a las órdenes de la Corte Constitucional y las disposiciones de ley para proteger, atender y restituir los derechos de las comunidades, el incumplimiento y su continua violación sigue

siendo preocupante, puesto que se siguen perpetuando prácticas violentas que obligan en la mayoría de las ocasiones a los grupos a desplazarse y asentarse en las grandes ciudades, en las cuales continúan los grados altos de vulnerabilidad, enfrentando barreras y dificultades que en líneas anteriores ya han sido expuestas, constituyendo así un problema central para la política pública que se debe atender o más bien, cambiar su forma de atención a través de ella.

En 2010, el reporte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, de las 10.619 personas de grupos étnicos en situación de desplazamiento que se recibieron en Bogotá, el 3% se identificó como perteneciente a pueblos indígenas. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 02 de diciembre del 2011).

Los Planes de Salvaguarda que se ordenan construir a partir del Auto 004 son también un reflejo de la situación actual de los pueblos indígenas¹⁷ y, se formularon con el objetivo de identificar y proponer la superación de vacíos en la legalidad vigente en miras a la Política Pública Diferencial y la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional ECI que se emite a raíz de la continua violación de derechos humanos, debido a la violencia y a los desplazamientos que afectan sobre todo a grupos de alta vulnerabilidad como niños, minorías étnicas, madres cabeza de familia y adultos mayores.

La Sentencia T-025 de 2004, donde se declara el ECI, hace explícitas estas falencias generales de la política pública de ayuda a la población desplazada por la violencia, evidenciando la necesidad urgente de rediseñar las rutas y programas de atención, con miras a políticas más sólidas, estructuradas, que no le apunten sólo a soluciones de corto plazo, sino que se orienten a un reconocimiento real e integral del indígena como sujeto de derechos.

¹⁷ Los Plan Salvaguarda de los pueblos Embera Chamí de Risaralda y Embera Katío se consolidan y se publican en el año 2012. En cuanto al plan de Salvaguarda de los Kankuamo, a la fecha no se ha logrado estructurar, y aunque se han realizado en varias ocasiones mesas de trabajo y de concertación, no se ha finalizado aún.

Las falencias generales de la política pública de ayuda a la población desplazada por la violencia puede dividirse en doce aspectos: (i) La insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada. (ii) La escasa cobertura de los programas de atención a la población desplazada. (iii) La falta de coordinación en la formulación e implementación de las políticas y la dispersión de funciones y responsabilidades. (iv) La ausencia de participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de la respuesta institucional. (v) El excesivo énfasis en la orientación hacia soluciones de corto plazo y de carácter temporal en la atención que se presta al desplazado. (vi) La falta de preparación de funcionarios. (vii) La ausencia de planeación de las políticas y los proyectos y programas. (viii) La inexistencia de mecanismos efectivos de seguimiento de la gestión. (ix) El bajo nivel de compromiso de la sociedad civil no desplazada. (x) La falta de flexibilidad de la reacción estatal al fenómeno del desplazamiento. (xi) El bajo grado de compromiso de las entidades territoriales. Y, por último, (xii) la ausencia de políticas favorables a los grupos de desplazados en debilidad extrema. (Anexo 5, pp.19-20)

De igual manera, en orden a la atención de comunidades indígenas víctimas se encuentra el Decreto 4633 del año 2011 *por medio del cual se dictan medidas de asistencia, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.*

Hasta aquí, lo referente al marco legal nacional que contempla el reconocimiento de los derechos y de la situación actual de los pueblos indígenas en Colombia, y que constituye los fundamentos jurídicos de la Política Pública para Pueblos Indígenas en Bogotá D.C. (Decreto 543 de 2011), la cual se presenta como la primera política en el distrito formulada en su totalidad y específicamente para la atención de dichas comunidades. Sin embargo, es importante tener presente que el camino para llegar a la implementación de ésta Política ha estado precedido de programas tales como “*Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor*” que mediante el Artículo 7 del *Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012* adoptó el programa *Bogotá respeta la diversidad* cuyo fin era *desarrollar e implementar las políticas públicas y los planes de Acciones Afirmativas orientados a reconocer y restablecer los derechos de los grupos religiosos, afrodescendientes, indígenas, Rrom y raizales y de las lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas* (Acuerdo Distrital 308 de 2008). Posteriormente en el año 2009 en Acuerdo 359, pensando ya en una política pública para pueblos indígenas, se definen los principios, lineamientos y ejes estratégicos para la

adopción de la política pública para los pueblos indígenas en Bogotá, los cuales se adoptan finalmente mediante el Decreto 543 nombrado anteriormente.

1.5 OTRAS PROBLEMÁTICAS CENTRALES

En este orden de ideas y teniendo como marco general por una parte el interés, al menos formal, por el reconocimiento, protección, garantía y restitución de los derechos de los pueblos indígenas por parte de algunos actores como el gobierno, la Corte y las mismas comunidades, es importante centrar la atención sobre otras problemáticas que se desprenden del panorama actual descrito anteriormente de los pueblos indígenas en Bogotá y que, en tanto reflejan vacíos sociales, políticos y culturales pese a todo el marco normativo que las cubre, deben ser analizadas dentro de la política pública.

Cuando miramos las cifras registradas del número de población Embera en Bogotá según grupos etarios, podemos observar que se presentan altos porcentajes en los grupos entre 10 y 17 años, con un promedio de 24,8%, y los de 18 a 64 años, con un promedio de 34,9%. Dichas cifras llaman mucho la atención puesto que dejan entrever un problema a mediano y largo plazo, en la búsqueda y el interés de la preservación de la cultura y su protección como comunidad indígena, puesto que al estar este grupo poblacional en un contexto como la ciudad, una de las irremediables consecuencias es la pérdida paulatina de sus características propias culturales, tales como la cosmovisión, la lengua, los rituales, actividades económicas, entre otras.

Esta situación se presenta en primer lugar por no tener el entorno adecuado para desplegarlas y segundo, porque el contexto urbano les exige necesariamente dejar en parte elementos propios para adoptar otros que se pensarían que serían más ventajosos para integrarse exitosamente a la nueva dinámica ciudadana, como por ejemplo, salidas económicas como el comercio informal de artesanías o la mendicidad, puesto que sus saberes están más ligados a actividades económicas

propias de sus territorios de origen y deben buscar otras alternativas de subsistencia.

Siguiendo en esta línea, el mayor problema en referencia a los grupos poblacionales presentes en la ciudad, es que al ser en su mayoría una generación joven es difícil garantizar una continuidad de la riqueza cultural y de las costumbres, ya que se esperaría que fuera este grupo de la población que al organizar su propia familia o al estar a cargo de miembros menores de la comunidad, transmitieran sus saberes y replicaran sus tradiciones a las generaciones venideras.

Por otro lado, si se contempla el acceso al trabajo y el desarrollo de actividades económicas para la generación de ingresos en la búsqueda de una vida digna, debemos tener en cuenta que los grupos etarios de 18 años en adelante, son los que hacen parte de la población económicamente activa, pero que por limitantes como diferencias en el sistema educativo, exigibilidad de requisitos propios de la cultura mayoritaria occidental para las labores comunes de la ciudad, no pueden generar ingresos para ellos y sus familias.

La no tenencia del territorio, es también otro de los más grandes problemas en común que enfrentan los indígenas en la capital y por ende, en el ejercicio de la gobernabilidad. El caso de los Embera y los Kankuamo, que no son comunidades constituídas en cabildos dentro de la ciudad, carecen de un espacio propio y adecuado para su actividad económica, y para fortalecer y reproducir sus costumbres, lengua, medicina tradicional, entre otros aspectos propios de su cultura, estando ubicados en territorios, que tal como se ha dicho anteriormente, no poseen las condiciones necesarias para acceder a lo que dentro del sentido común se podría pensar que es una vida digna, afectando posibilidades de gobernanza y organización. ¿Cuál es entonces el territorio que ocupan bajo estas circunstancias?

Los indígenas también deben encontrar un espacio en donde habitar, razón por la cual deben ubicarse en aquellos reductos de la ciudad donde la discriminación no existe.

Estos espacios generalmente habitados por aquellos pobladores que previo a la llegada de los indígenas ya eran discriminados, los ubican en lugares de pugna por las demarcaciones territoriales de los diferentes grupos. El caso de los Embera resulta especialmente representativo de esta condición, pues habitan en lugares de lucha por reproducir su territorialidad espacios de prostitución, venta de drogas y habitantes de calle. En general lugares de recepción de individuos “indeseables” para el resto de la sociedad. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Vía Plural, diciembre del 2009, p. 33)

Carlos Perafán, en su *“Análisis de usos culturales de la tierra” (2004)* ofrece una mirada que nos ayuda a enriquecer una nueva comprensión del concepto y del uso del territorio de una comunidad, en este caso indígena, que lo ocupa y le otorga nuevos significados, ya sea porque puede reproducir ahí mismo sus prácticas culturales con determinadas variaciones o porque se ve obligada a adaptarse a prácticas y costumbres de la sociedad mayoritaria circundante. Esto a razón de que dentro del fenómeno del desplazamiento y la migración ocurre un rompimiento en la identificación directa entre la cultura y el uso cultural de la tierra, refiriéndonos al paisaje mismo geográficamente considerado.

Hay que tener en cuenta que no necesariamente existe en todos los casos una correspondencia entre usos culturales y grupos étnicos. La diferencia de correspondencia se encuentra en el espacio de los procesos de cambio. Por ejemplo, un grupo étnico puede abandonar un uso que le es propio y adoptar el uso de otra cultura, de tal manera que al mapear los usos como conjunto, estos no necesariamente corresponden al área de asentamiento de los grupos étnicos que se encuentran en dicha área. (Perafán, C., 2004, p. 12)

Desde aquí, podemos inferir que si bien, en el caso de las comunidades citadas para la investigación, ocurrió un desplazamiento de su territorio ancestral, en la ciudad receptora hay una nueva ocupación de la tierra, tomada como un espacio geográfico donde pese a estar compartiendo con otras culturas y entre ellas una mayoritaria y dominante, ocurren transformaciones del territorio al haber introducción de modificaciones sobre el entorno cultural, del cual se apropian y en el cual entran en una dinámica territorial de cada cultura en particular, en medio de diversos procesos de resistencia, cambio y adaptación frente a otros usos culturales del territorio, puesto que “hay una conexión entre usos culturales de la tierra y grupos étnicos, [y], el uso cultural trasciende entonces el territorio de origen.” (Perafán, C., 2004, p. 19)

Lo que nos interesa rescatar en esta problemática frente al territorio, es la confrontación identitaria que surge entre los indígenas y la cultura de occidente dentro de un mismo territorio, en donde se confronta el jaibaná con el médico tradicional, la enseñanza y el aprendizaje propio de la comunidad con la escuela occidental, la relación con la naturaleza y otros aspectos propios de la cultura en Bogotá que marcan diferencias y brechas relacionales, que nos hace preguntarnos hasta qué punto estas disparidades impiden la reproducción de una territorialidad con los espacios y objetos propios de la cultura indígena, dejando tal vez como única opción la adopción de usos culturales necesarios para la supervivencia y la integración a la sociedad mayoritaria. Y,

(...) esto implica repensar el territorio como algo que va más allá de sus fronteras, por ser el albergue infinito de toda la cultura de la comunidad asentada en él. Con esto se expresa que el territorio, si bien tiene un cuerpo físico que lo materializa, es un referente simbólico que permite la ubicación de los individuos dentro de un grupo social y crearles relaciones para garantizar su universo (territorialidad); pero sobre todo en el que se alberga la memoria de lo que se requiere para seguir existiendo como sociedad. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Vía Plural, diciembre del 2009, p. 28)

También es importante tener claro que si bien, el cabildo podría representar una mejor organización política para mejorar el acceso a espacios habitacionales dignos, el ejercicio de gobierno y por tanto, mejores herramientas para exigir un goce efectivo de derechos, implica también limitar las posibilidades de retorno a su territorio de origen, puesto que una vez se constituye, se asume que ya se quedarán en la ciudad y perderían algunos subsidios y ayudas de emergencia que reciben en calidad de desplazados y víctimas. El Artículo 97 del Decreto 4633 de 2011 que reglamenta la *Atención Humanitaria de Emergencia especial para desplazamientos colectivos o masivos indígenas*, dicta que “ésta se brindará hasta tanto se generen las condiciones para el retorno o la reubicación definitiva de la comunidad o el colectivo de indígenas desplazados”.

Pero entonces ¿cuál es el alcance real de la protección y de la restitución de derechos que dentro del marco normativo se pretende mostrar? Si bien, algunas de las rutas propuestas para la atención de la problemática del desplazamiento y

la desprotección le apuntan al retorno, como una forma de buscar la pervivencia de la cultura y el restablecimiento de la relación con su entorno, que se identifica como una de las mayores circunstancias adversas que deben enfrentar los indígenas al migrar, ¿se podría entonces pensar que mientras están en la ciudad es imposible hacer dicho restablecimiento y protección de la cultura? ¿La garantía y restitución de estos derechos estaría única y directamente ligada al retorno? ¿Qué pasa con el indígena que piensa quedarse en la ciudad y que no desea o no lo puede hacer por falta de garantías integrales?

Por último, la descripción de la situación actual nos lleva de la mano al problema del asistencialismo, pues si bien en los documentos se manifiesta que han recibido ayudas del Estado y otros sectores, en este caso Secretaría de Integración Social, Cruz Roja, Departamento para la Prosperidad Social (DPS), antes Agencia Presidencial para la Acción Social, la ayuda que se presta en primera instancia no atiende a particularidades de la población atendida y se enfrasca en la ayuda de emergencia. ¿No es acaso el asistencialismo una práctica que incrementa los niveles de dependencia con el Estado? ¿Es esta la ayuda que necesita el indígena para tener una vida digna en Bogotá? ¿Es esta ayuda con la que se busca en parte iniciar con una restitución de los derechos vulnerados? Y con más exactitud, ¿es este modelo de política el que podría garantizar una inclusión social efectiva?

Estos son finalmente algunos de los interrogantes más importantes que debemos tener presente a la hora de hablar de un país multicultural que reconoce, protege, garantiza y restituye los derechos de los pueblos indígenas, pues una cosa es hacer el reconocimiento formal y constitucional, y formular leyes, órdenes y políticas que buscan proteger a estos pueblos, y otra cosa es hacerlo en la práctica dentro de un contexto y bajo condiciones específicas como las que se dan en la ciudad, donde entran en contravía lo que significa ser indígena, lo que se busca con la política pública y lo que realmente se puede y se logra hacer.

2. TEORÍAS Y ENFOQUES: UNA APROXIMACIÓN A LA DIVERSIDAD

Intentar responder a la pregunta sobre lo que significa e implica hablar de inclusión social de comunidades indígenas dentro de una política pública distrital, teniendo ya en un primer escenario el diálogo y la tensión entre los avances normativos que se han diseñado para para la atención de estos pueblos y sus realidades actuales en la ciudad, exige traer a nuestra construcción teórica diversos discursos que nos proporcionan las bases filosóficas y políticas de la cual se nutre dicho concepto y que nos dará las herramientas necesarias para analizarlo en un contexto particular como lo es la “inclusión social efectiva con enfoque diferencial” en indígenas que habitan en Bogotá.

Para ello, construiremos un segundo escenario donde el enfoque de derechos y el enfoque diferencial serán nuestras grandes categorías de estudio, las cuales tienen sus fundamentos y bases en las teorías del multiculturalismo, la política del reconocimiento, la teoría de igualdad de capacidades, de titulaciones fundamentales y el principio de diferencia, de autores claves como Charles Taylor, Martha Nussbaum, Amartya Sen y John Rawls.

A partir de estas líneas de indagación, llegaremos a la comprensión de nuestra unidad de análisis, la inclusión social en la política pública distrital, haciendo un análisis de todo lo que implica pensar en un enfoque de derechos y en un enfoque diferencial dentro de una política pública formulada e implementada para la atención de comunidades indígenas que habitan en la ciudad.

2.1 PRESUPUESTOS TEÓRICOS: LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO DEL OTRO Y EL MULTICULTURALISMO EN LA POLÍTICA

Para comenzar, es necesario partir de la base lógica del reconocimiento de la presencia y coexistencia de grupos étnicos en territorio nacional, que además se encuentra ya explícito en el marco legal expuesto, para luego profundizar en las implicaciones sociales, políticas y culturales que conlleva dicho ejercicio centrándonos en lo que respecta a las comunidades indígenas. Aquí, el reconocimiento de una cultura diferente, de un “otro” que piensa, actúa, siente, viste y habla distinto a mí, cobra sentido dentro de nuestro esquema como una categoría central a la base de los planteamientos del filósofo e historiador canadiense Charles Margrave Taylor.

Taylor propone una teoría de la *Política del Reconocimiento* que se configura en dos esferas, a saber: la esfera inicial del reconocimiento universal y la esfera de la apertura al reconocimiento de lo particular, ésta última centrándose en el papel de la identidad.

2.1.1 Reconocimiento de lo universal

Es fácil llegar a pensar que el “reconocer al otro” consistiría en pararnos desde nuestra propia percepción de la existencia y ser capaces de aceptar que hay una minoría o un otro diferente a nosotros mismos; lo cual presupone pararnos inicialmente desde nuestra particularidad, para luego llegar al otro. Sin embargo, para Taylor, el ejercicio del reconocimiento se hace a la inversa, es decir, éste no emana de la identidad étnica o de lo particular, sino que, su fundamento primero se ubica en el reconocimiento de la naturaleza humana universal para luego sí situarnos en el de la identidad particular. Así, el reconocimiento es preciso que surja del universalismo, del entender y comprender que todos somos seres humanos y, que antes de ser de distinto sexo, raza, religión, clase social, somos

de la misma especie y en tanto ello, estamos en condiciones de igualdad humana. Además, argumenta el autor, el elevar la identidad particular al mismo nivel de lo universal sería incluso abrir las puertas de la intolerancia y que en nombre de posibles deudas históricas específicas, como por ejemplo, la continua discriminación y despojo de tierras, tomar decisiones políticas y sociales que en nombre de una reivindicación histórica, afecten y nieguen los derechos de los demás.

Este tipo de reconocimiento viene pensado y construido desde la segunda perspectiva democrática liberal expuesta por Taylor¹⁸ a través de la cual se construye una visión universalidad y multiculturalismo, donde se postula la posibilidad de organizar una sociedad liberal en torno a una definición de lo que sería la vida buena, sin que ello implique que quienes no compartan ese ideal deban salir perdiendo:

La segunda perspectiva democrática liberal, también universalista [...] permite que las instituciones públicas fomenten los valores culturales particulares con tres condiciones: 1) se deben proteger los derechos básicos de todos los ciudadanos, incluyendo la libertad de expresión, de pensamiento, de religión y de asociación; 2) nadie sea manipulado (y por supuesto, no se le ni obligará) a aceptar los valores culturales que representan las instituciones públicas [...] (Taylor, 1993, p.24)

Así entonces, si bien partimos de un reconocimiento universal que proclama una igualdad humana como la base inicial, ello no quiere decir que se deje de lado el reconocimiento de lo particular y se llegue siempre a una neutralidad política, cultural y social, sino que más bien salvaguarda el derecho a la particularidad pese a los conflictos internos sociales que puedan presentarse en razón de ello, siempre y cuando los derechos básicos de los individuos de pensar, actuar, sentir distinto se respeten y se reconozca al otro, incluyéndolo en el sistema social en su derecho a la diferencia. Este es precisamente la propuesta de Taylor que nos permite abrir camino para pensar en lo que significa hablar de un país multiculturalista que fundamenta muchas de sus políticas sociales y culturales en

¹⁸ En cuanto al Liberalismo de tipo 1, se fundamenta en el compromiso que tiene una sociedad de reconocer a todos de manera equitativa e igualitaria, pero que resulta siendo un compromiso procesal y procedimental que exige una neutralidad política entre las concepciones diversas de lo que es una vida buena. (Taylor, 1993, p, 23)

este principio, pues da un espacio para ubicar la integridad cultural en el concepto de la buena vida que en su mayoría como ciudadanos comparten y permite cuestionar los efectos y la relación del trato y de los derechos otorgados a la mayoría de individuos, con las minorías.

Así, una sociedad con poderosas metas colectivas puede ser liberal siempre que sea capaz de respetar la diversidad, especialmente al tratar a aquellos que no comparten sus metas comunes, y siempre que pueda ofrecer salvaguardias adecuadas para los derechos fundamentales. Indudablemente habrá tensiones y dificultades en la búsqueda simultánea de esos objetivos, pero tal búsqueda no es imposible, y los problemas no son, en principio, mayores que aquellos con los que tropieza cualquier sociedad liberal que tenga que combinar, por ejemplo, libertad e igualdad, o prosperidad y justicia. Este sería un liberalismo de tipo 2. (Borrero, 2003, p.21)

Este primer momento de reconocimiento de lo universal, de la igualdad y la libertad, lo podemos evidenciar en la proclamación de la igualdad de pueblos e individuos como base fundamental para la formulación de convenios tales como el *No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en la 76 reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra en 1989*, que mediante Ley 21 de 1991 se adopta en Colombia bajo los principios filosóficos y básicos de la igualdad de derechos entre los pueblos indígenas y el resto de población de los Estados en donde viven y el respeto por las culturas e instituciones de estos pueblos. Sin embargo, es preciso tener presente que dicho principio universal pensado dentro del marco de la ejecución de políticas públicas lleva sin duda a una continua tensión entre una proclamación de igualdad entre minorías étnicas y población mayoritaria, y la forma de otorgar derechos o privilegios a poblaciones específicas.

Pero para dar lugar a la comprensión de esta tensión y de la forma en que dentro de la política pública se intentan resolver, es necesario que una vez ya recorrido el camino de lo humano general que constituye la primera esfera referente al reconocimiento universal, pasemos a la esfera de lo íntimo y de la identidad, que corresponde al reconocimiento de lo particular y específico.

2.1.2 Reconocimiento de lo particular

Para Taylor, pasar de la esfera de lo universal a lo particular, exige cuestionarnos y comprender la relación que hay entre la identidad y el reconocimiento, para avanzar posteriormente en elementos claves tales como la política de la diferencia y la dignidad igualitaria, que serán los supuestos teóricos finales de su teoría.

La identidad, para el autor, depende inicialmente de forma crucial de las relaciones que se tienen con los demás y se moldea en parte por el reconocimiento o la falta de éste, tejiendo en sí misma una conexión dialógica entre multiculturalidad, el otro próximo y la posibilidad de la afirmación de sí mismo, expresada en el derecho a ser, a la cultura, a pensar, a su propia idea de bien. (Taylor, 1993, p.43) De esta forma, el indígena define su identidad única no sólo por a partir de la propia relación con su entorno y los demás nativos, sino que se define también a partir de la diferencia y su relación con la población mayoritaria. El reconocimiento a la identidad desde esta perspectiva es entonces una necesidad humana vital, pues configura aquello que somos, de dónde venimos, y al definirse también en relación con el mundo exterior, es de una u otra forma vulnerable al reconocimiento que recibimos y que se le otorga a la identidad.

Desde aquí es que cobra vida el reconocimiento de la particularidad y de los derechos colectivos de grupos étnicos, los cuales basados en su identidad propia, gozarían de reconocimiento y de un conjunto especial de derechos, que no pertenecen a la población mayoritaria, pero que deberían respetarse y efectuarse sobre el principio de la igualdad, salvaguardando también las diferencias. Los pueblos indígenas, afirma Borrero (2003) no buscan entonces un reconocimiento que les exija ser iguales o una homogenización a las sociedades occidentales, sino que se lucha por un reconocimiento de su identidad como entidades colectivas, con personalidad jurídica internacional y legitimados para el ejercicio de la autodeterminación, aun dentro del espacio de un mismo Estado.

La exigencia de la autodeterminación de los pueblos indígenas está centrada en el derecho a la tierra y a los recursos históricos, así como a la organización cultural autónoma y a la identidad cultural –todo lo cual puede ser compatible con la soberanía del Estado en que ellos viven -. O bien porque consideran que reclamar algo distinto no sería realista dentro del sistema interestatal que conocemos – o incluso contraproducente para sus intereses últimos – o bien porque el status de estado es un concepto culturalmente extraño para ellos, los pueblos indígenas están reclamando ante todo formas de igualdad étnica (y no de homogenización), federalismo étnico y etnodesarrollo, con el fin de protegerse de los peligros siempre recurrentes de etnocidio y de las correspondientes nuevas etnografías del terror. (García, 2001; citado por Borrero, 2003 p. 38)

Por ello, la importancia de la Política del Reconocimiento en sus dos niveles, los cuales son esenciales para valorar y situar al individuo en términos de igualdad y también para comprenderlo como una identidad particular enriquecida y en parte determinada por los elementos colectivos. Y son precisamente estas dos esferas del reconocimiento, la esfera pública, universal y política, y la esfera íntima y particular, las que nos ofrecen los elementos de los cuales emerge el reconocimiento de los derechos universales, aquellos consagrados en la Constitución y que corresponden a todos en tanto ciudadanos; y de los derechos particulares y colectivos de grupos étnicos, respectivamente. De esta manera, hablar de violaciones de derechos colectivos étnicos (autonomía, participación, territorio y desarrollo propio) implica percatarnos que lo que hay detrás de las tierras sin dueños, de familias desintegradas y de los largos caminos del desplazamiento, es una falta de reconocimiento político de las comunidades indígenas de nuestro país.

2.1.3 De la política del reconocimiento al multiculturalismo

Adoptamos para nuestra investigación, la propuesta de Taylor de partir de un reconocimiento de la esfera universal para luego llegar al reconocimiento de lo particular, porque además de los argumentos presentados anteriormente, representa una forma acertada de hacer el recorrido de la *Política del Reconocimiento* dentro de la política pública, para cada vez ir acercándonos al campo de lo real, de lo realizado y de la inclusión social, que nos permite iniciar

por un reconocimiento político que antes de ver al indígena y a su comunidad como víctimas, los reconozca y los sitúe como verdaderos ciudadanos en toda su extensión y como sujetos garantes de derechos, pues en tanto se logre abarcar esta primera esfera, no solo se le está reconociendo en su victimización sino que también, y en primer lugar, se le reconoce como actor, como un ciudadano con derechos y deberes, con una posición importante y valiosa dentro de los diversos entramados sociales desde y a los cuales puede aportar y exigir como sujeto social.

En este orden de ideas, reconocer una esfera pública en el individuo, que da los primeros fundamentos a la política del reconocimiento, exige iniciar no solo por el reconocimiento de sus derechos fundamentales, para luego transitar a la esfera íntima o privada, donde se reconocen y protegen las necesidades particulares de los individuos como miembros de grupos culturales específicos, todo ello cimentado en el ideal de la dignidad humana.

El pleno reconocimiento público como ciudadanos iguales requiere así, el respeto de la identidad única de cada individuo cualquiera que sea su sexo, raza o etnicidad y el respeto a aquellas actividades, prácticas y modos de ver el mundo, que son objetos de una valoración singular de los miembros de un grupo en desventaja. (Taylor, 1993, pp. 20-21)

La *Política* de Taylor, atravesada por elementos claves como igualdad, universalidad y reconocimiento, nos lleva así de la mano a la apertura de la *multiculturalidad*, a saber y comprender que existen otras culturas, otras formas de ver la vida, otros modos de interiorizar lo que significa una vida “buena”, reconociendo el valor de las distintas culturas para poder apreciar la diversidad.

Desde esta percepción, el multiculturalismo que implica un respeto y un reconocimiento del *otro* sin una distinción negativa de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o cualquier otra condición social, conforma las bases sobre las cuales se fundamenta el reconocimiento

constitucional de los pueblos indígenas estipulado en la Constitución de 1991, donde enuncia explícitamente el multiculturalismo manifiesto en la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.

Pero hablar de multiculturalismo implica también hablar de tolerancia, como un camino apropiado para entender la coexistencia pacífica, de distintos grupos, distintas culturas, de distintos modos de ver el mundo, en un mismo territorio, donde en la práctica de su organización política se puede dar realmente el respeto y el reconocimiento, con toda la fuerza que conlleva hablar de él desde perspectivas filosóficas como de C. Taylor.

Por su parte, la Política Pública Distrital para Comunidades Indígenas en Bogotá (Decreto 543 de 2011), hace del multiculturalismo y la interculturalidad parte importante de sus lineamientos y principios, en la cual dicta que la Administración Distrital propiciará un ambiente de convivencia respetuoso entre las personas procedentes de diferentes pueblos indígenas y tradiciones culturales coexistentes en la ciudad. Dichos lineamientos se pueden evidenciar en la norma:

Lineamientos de la política pública

6.1. Fortalecimiento de la identidad cultural y ejercicio de derechos de los pueblos indígenas en el Distrito Capital y mejoramiento de sus condiciones de vida.

6.3. Promoción de relaciones de entendimiento intercultural entre los indígenas y el conjunto de la población bogotana.

6.4. Promoción de Bogotá, D.C. como ciudad multiétnica e intercultural, incluyente de todos los grupos culturales y sociales con identidades indígenas particulares. Una ciudad solidaria y respetuosa de la diversidad.

Principios de la política:

5.1 Diversidad e integridad étnica y cultural.- La Administración Distrital garantizará el reconocimiento y respeto de las diferencias étnicas y culturales y velará por la integridad de los derechos de los indígenas en Bogotá, D.C., como individuos y como sujetos colectivos de derechos fundamentales.

5.2 Interculturalidad y Multiculturalidad.- La Administración Distrital propiciará un ambiente de convivencia respetuosa entre las personas procedentes de diferentes pueblos indígenas y tradiciones culturales coexistentes en Bogotá, D. C. y promoverá, sin distinción alguna, el reconocimiento de los valores y aportes de cada uno de estos grupos y tradiciones, así como el respeto recíproco y solidario entre los mismos. (Consejo de Bogotá, D. C., 05 de enero del 2009, cap. 1)

Traer a nuestro marco teórico en este punto, los lineamientos y principios de la Política Pública, objeto de nuestra presente investigación, nos sumerge en la cuestión de cómo garantizar los derechos de comunidades indígenas, como individuos y como colectivos, dentro del conjunto de la población bogotana, que presenta como metas ser una ciudad incluyente de todos los grupos culturales y sociales, donde se respeta la diversidad y la integridad étnica. Nos preguntamos entonces aquí cómo lograr una combinación entre el carácter universal y particular en tema de derechos, cómo reconocer y salvaguardar la particularidad en medio de un contexto aparentemente ordenado por las mayorías.

Si bien, en el discurso de Taylor se toman en consideración las particularidades de todos los individuos, y que se reconocen y protegen a través de la existencia de los derechos generales tales como la libertad de expresión, de culto, de religión, de asociación, entre otros que respaldan la autonomía de cada cual y el derecho a actuar y pensar diferente, detrás de esta apuesta sí hay una fuerza por llamar la atención al reconocimiento y protección de las particularidades de grupos sociales y culturales en desventaja (mujeres, niños, afrodescendientes, asiáticos e indígenas principalmente) constituyendo lo que él llamará la *Política de la Diferencia*.

(...) los estados democráticos liberales tienen la obligación de ayudar a los grupos que se encuentran en desventaja con el fin de permitirles conservar su cultura contra las intrusiones de las culturas mayoritarias o de las masas. Reconocer y tratar como iguales a los miembros de ciertos grupos es algo que hoy parece requerir unas instituciones públicas que reconozcan, y que no pasen por alto, las particularidades culturales, al menos por lo que se refiere a aquellos cuya comprensión de sí mismos depende de la vitalidad de su cultura. Este requisito del reconocimiento político de la particularidad cultural –que se extiende a todos- es compatible con una forma de universalismo que considera entre sus intereses básicos la cultura y el contexto cultural que valoran los individuos. (Taylor, 1993, p.16)

Estamos hablando entonces de una política de reconocimiento del otro que incluye la *diferencia*, pero no para asumirla e incluirla dentro de lo mayoritario, adaptándola y anulándola, sino reconociéndola positivamente, de forma tal que aun estando en medio de una cultura mayoritaria, se respete y se pueda celebrar como parte identitaria del individuo, que requiere de un reconocimiento político.

En el caso de la política de la diferencia, también podríamos decir que se fundamenta en un potencial universal, a saber: el potencial de moldear y definir nuestra propia identidad, como individuos y como cultura. Esta potencialidad debe respetarse en todos por igual. Pero al menos en el contexto intercultural, surgió hace poco una exigencia más poderosa: la de acordar igual respeto a las culturas (...)" (Taylor, 1993, pp. 65-66)

Así por ejemplo, referirnos a la inclusión social dentro del campo laboral para la generación de ingresos, implica tener en cuenta que el indígena posee una serie de conocimientos particulares y distintos, y no por ellos menos valiosos, que al de lo que podríamos llamar la "cultura mayoritaria", y, por tanto, crear políticas y programas que exijan a todos por igual habilidades propias que se adquieren en entornos ajenos a los de las comunidades indígenas, tales como los colegios y universidades de modelo "occidental", supone un tipo de exclusión y por ende una obligación tácita a las comunidades a abandonar sus saberes propios y adecuarse a las exigencias de las dinámicas del mundo laboral general, que replica las dinámicas de mercado capitalista globalizado. Las preguntas que surgen entonces son ¿cómo incluir sin violentar la diferencia? ¿Bogotá ofrece un espacio adecuado para respetar y dinamizar las diferencias de las comunidades indígenas que han llegado a la ciudad? ¿De qué forma se puede y se intenta proteger esta riqueza cultural? ¿Acaso es una entelequia en un contexto urbano como Bogotá? o ¿será que finalmente el reconocimiento cultural se queda sólo en la teoría? La apuesta es grande, y consiste en encontrar el equilibrio y la forma de integrar sin segregar, de incluir sin homogenizar.

Para entrar a mirar cómo la política intenta hacer estas conexiones entre lo universal y lo particular, para salvar en este caso las diferencias y riquezas culturales de los pueblos indígenas frente a una población mayoritaria, es importante estudiar la categoría de **política de la dignidad igualitaria** de Taylor, cuyo concepto aporta a la *política del reconocimiento* de la siguiente forma.

En Taylor, el ser reconocidos nos permite, en gran parte, situarnos como individuos, como ciudadanos con derechos y deberes y a vivir una vida conforme a lo que consideramos una vida buena, llevada dignamente. Así, todos tenemos visiones de lo que puede ser bueno para una vida llevada en sociedad, y también

reconocemos el compromiso de tratarnos con respeto recíprocamente de forma equitativa e igualitaria¹⁹.

Pero la política de la dignidad igualitaria no sólo implica el respeto al potencial humano universal que hay en cada persona, sino que implica también un reconocimiento al valor intrínseco de las diferentes formas culturales, ya que es a través de ese conjunto que cada individuo actualiza su humanidad. (Taylor, 1993, p.123)

En suma, el *multiculturalismo* y la *política del reconocimiento*, ambas propuestas desde la base de la igualdad y la dignidad igualitaria, para la protección de los derechos básicos del individuo y orientada al enfoque de derechos (del cual hablaremos más adelante), y la *política de la diferencia* basada en el reconocimiento de la identidad y de las particularidades, orientada al enfoque diferencial, tal como se conoce dentro de la política pública, constituyen dentro de nuestra investigación los ejes teóricos conceptuales para entrar al análisis del enfoque de derechos y el enfoque diferencial, claves para la comprensión de la dinámica del indígena en Bogotá y nuestro interés por una inclusión social diferencial efectiva.

2.2 ENFOQUE DE DERECHOS

¿Cómo puede un Estado multiculturalista, garantizar un goce efectivo de derechos que logre una inclusión social de comunidades indígenas que migran y viven en la ciudad? Taylor nos ha dado ya herramientas necesarias para comprender que el primer paso para esta empresa está puesto en el reconocimiento del otro, desde el enfoque multicultural.

¹⁹ Los presupuestos filosóficos de C. Taylor respecto a la idea de *bien*, se encuentran fuertemente marcados e influenciados por Kant y especialmente por la idea de *Contrato Social* de Rousseau, en el cual se argumenta la libertad e igualdad de todos los hombres, y al mismo tiempo la necesidad de acordar por un bien común y un “yo común”, con un propósito y una voluntad general en la búsqueda de aquello que todos consideran como bueno para sí. Aunque Taylor manifiesta la disputa que ello puede generar en tanto tiende a ser un ejercicio de homogenización, rescata de esta teoría rousseauiana el reconocimiento de capacidades universales como base para una dignidad igualitaria.

Sin embargo, es preciso cuestionarnos acerca de qué tipo de igualdad será pertinente hablar entrando ya en el campo práctico de la política pública, pues utópico sería pensar que al acogerla como principio se partiera de una situación inicial donde al ser todos los individuos iguales en esencia, en tanto humanos y ciudadanos, la distribución de recursos y la aplicación de programas se destinan bajo el mismo principio. ¿La igualdad se refiere entonces específicamente a igualdad de riquezas? O ¿de capacidades?

Esta noción de igualdad dentro de una dinámica de individuos, política y distribución de recursos, encuentra sus principios en el contractualismo clásico de Rousseau, donde se propone un contrato de libertad, cuyo orden social y político establecido surja de la igualdad moral y legítima como fundamento de la libertad civil y política regida por la voluntad general conformada por todos los individuos como ciudadanos, miembros de un sujeto colectivo.

El problema fundamental del cual el contrato social da solución es encontrar la forma de asociación [...] por la que cada uno, uniéndose a todos obedezca, sin embargo, más que a él mismo, y permanezca tan libre como antes. (Rousseau, 1979, libro I, cap. VI, del contrato social)

Siguiendo esta línea, el filósofo y economista Amartya Sen en su teoría de *"Igualdad de Capacidades"* (1997) basada en la corriente de igualitarismo liberal, nos arroja a una noción de igualdad entendida como igualdad de recursos y medios para alcanzar las formas de vivir que se elijan, teniendo en cuenta las posibilidades que tiene el individuo para hacerlo y las capacidades a las cuales tiene acceso, de manera tal, que las reivindicaciones individuales no se valoran en términos de recursos o bienes primarios que poseen las personas, sino en términos de las libertades que realmente gozan para elegir, entre los diferentes modos de vivir, el mejor posible según sus propias valoraciones. Así, la igualdad y la libertad, se representan realmente en la "capacidad" de una persona para conseguir varias combinaciones alternativas de realizaciones, en los diferentes haceres y estares. (SEN, 1997, p.115).

Pero, ¿qué son las capacidades? Sen (1997) define las “capacidades” como aquello que las personas pueden ser o hacer, y se orientan no hacia el cálculo de niveles de riqueza y pobreza, como en un principio lo venían haciendo los economistas, sino que se enfocan más hacia el movimiento o la capacidad de realización de los derechos humanos. A su vez, la filósofa estadounidense Martha Craven Nussbaum, desde un diálogo teórico con el economista, y a nuestro juicio más preciso para nuestro estudio, introducirá o ampliará el concepto de capacidad, definiéndola como una lista de titulaciones o derechos humanos básicos y esenciales que debería tener toda persona para poder realizarse humanamente en igualdad de condiciones de los demás.

Las capacidades, como los derechos humanos, brindan un conjunto humano y moralmente rico de objetivos para el desarrollo, en lugar de la “riqueza y pobreza de los economistas” tal como lo agudamente planteó Marx (...) De este modo, las capacidades tienen una estrecha relación con los derechos humanos, tal como son entendidos en las discusiones internacional contemporáneas. Estas incluyen, en efecto, el terreno abarcado tanto por los llamados “derechos de primera generación” (libertades políticas y civiles), así como por los llamados “derechos de segunda generación” (derechos económicos y sociales). Las capacidades juegan, además el mismo rol de los derechos humanos, en tanto sientan las bases para comparaciones transculturales, y brindan los apuntalamientos filosóficos para los principios constitucionales básicos” (Nussbaum, M., 2005, p. 23)

Así entonces, desde la línea de las capacidades, la forma en que el Estado puede garantizar un goce efectivo de derechos y los espacios necesarios para su realización, es a través del *enfoque de derechos*, el cual debe permear y atravesar todos los programas, rutas y planes diseñados para la creación de los mecanismos necesarios para hacer exigibles los derechos y darles cumplimiento.

Miremos a continuación la forma en que se define dicho enfoque de derechos dentro de la política formulada para comunidades indígenas:

El reconocimiento de la integralidad, interdependencia y complementariedad de los derechos humanos, fundamentales y colectivos de estas estas minorías étnicas, como pueblos indígenas sujetos de derechos, donde su relación con el desarrollo está orientado hacia el restablecimiento, protección y garantía, en aplicación del pluralismo jurídico que reconoce la vigencia armónica y complementaria de la Ley de Origen, Ley

Natural o Derecho Mayor²⁰, de la Legislación Especial Indígena nacional y de la legislación general de Colombia. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 02 de diciembre del 2011, Artículo 3)

Como podemos ver, la adopción del enfoque en la política distrital se centra en el restablecimiento, protección y garantía de derechos, lo cual, siguiendo la línea de Taylor y Sen, significaría partir desde el punto y la visión más débil del reconocimiento, puesto que adoptar un enfoque de derechos dentro de una política pública debería no sólo implicar reconocer al sujeto, en este caso el indígena, en su vulnerabilidad, y orientar las políticas en base a ello, sino que más bien, y de forma más acertada, apuntar hacia el desarrollo de políticas e instituciones cuyo punto de partida sea el reconocimiento de sujetos de derechos, con poder jurídico y social de exigir al estado su cumplimiento, en vez de partir del existencia de poblaciones excluidas y marginadas con necesidades que deben ser asistidas. Abramovich lo expone de la siguiente manera:

El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Se procura cambiar así la lógica de la relación entre el Estado —o los prestadores de bienes y servicios—, y los futuros beneficiarios de las políticas. Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o

²⁰ La ley de origen se refiere a la ley del orden de la naturaleza que fue transmitido por el dios de cada comunidad dios y quién da la vida al pueblo y le otorga los conocimientos ancestrales, la ciencia tradicional para comprender el manejo de todo lo material y espiritual que se encuentra en el territorio.” La ley de origen se fundamenta en la espiritualidad, el orden, el equilibrio, la armonía, el pensamiento, la oralidad, en la relación del ser humano con la naturaleza, en la defensa de lo propio y del otro. Cada ser tiene su lugar y se encuentra en relación con otros seres y lugares, en ritmos y procesos que deben ser reconocidos y respetados para garantizar el equilibrio y la armonía de todo lo creado. Por lo tanto, la ley de origen regula las relaciones entre los seres vivos, desde las piedras hasta el ser humano, fortaleciendo la unidad, la convivencia y la pervivencia en el territorio ancestral. La ley de origen es la base de la cultura indígena, y en ella se incluye los principios de vida (códigos, leyes propias), las formas de organización, el idioma, el territorio, los rituales, el vestuario, los elementos sagrados, los mitos, el arte, la pintura “kipará”, la medicina tradicional, alimentos propios, conocimientos ancestrales, entre otros. Este conjunto de aspectos son transmitidos de generación en generación, mediante la tradición oral. (Asociación de Cabildos Indígenas de Risaralda (ACIR), febrero del 2012, p 22.)

prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos. (Abramovich, Abril 2006, p. 6)

Así también, partir de una igualdad de capacidades dentro de un enfoque de derechos para comunidades indígenas, no constituye la mera acción de un reconocimiento legal, sino que radica en un acceso a las capacidades para poder convertir los bienes en realizaciones, teniendo en cuenta que en el despliegue integral de las capacidades humanas hay factores característicos que pueden incidir en su desarrollo, tales como edad, sexo o condición social, y que en muchos casos, se dan independientemente de la riqueza económica y del poder adquisitivo, determinando la transformación de los bienes primarios, traducidos en situaciones como vida saludable, acceso a la educación, al trabajo y la participación de una vida en comunidad.

Resaltamos aquí, la necesidad de un reconocimiento como sujetos de derechos para el ejercicio pleno de capacidades y un goce efectivo de derechos, que constituye el objetivo principal del enfoque de derechos y el punto de partida de la política pública en cuestión.

Dicho enfoque, que se adopta dentro la política a finales de los años 90 y se acoge con el fin de hacer realidad los derechos humanos e integrar en las prácticas del desarrollo sus principios éticos y legales, se enmarca dentro del concepto de dignidad humana, como valor intrínseco e inalienable de cada persona. Desde este enfoque, la dignidad humana se entiende como la posibilidad del ser humano de autodeterminarse y emana de las dimensiones básicas del ser como la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad, que determinan la existencia y legitimidad de sus derechos. Así, se reconoce y se respeta la autonomía de cada individuo para diseñar un plan vital y tener las condiciones materiales concretas de existencia dentro de la idea del “vivir bien”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., diciembre del 2013)

El ideal de una vida digna se obtiene en el desarrollo pleno de las *capacidades*, tal como las define Sen y Nussbaum, ya que se fundamenta en la libertad y en la

autonomía de elegir lo que se puede ser o hacer y que corresponde también a la realización de derechos fundamentales, para alcanzar lo que se consideraría como una vida buena y digna, respetando las particularidades. Esta libertad de elección, derecho fundamental de cada individuo, se posiciona como una de las características fundamentales del liberalismo político, expuesto principalmente por John Rawls.

Sin embargo, aun teniendo claro dentro la formulación de la política pública el objetivo central del enfoque de derechos, nos encontramos en el campo real con barreras que cuestionan su alcance y eficacia, pues en tanto propone un reconocimiento político general en todos los seres humanos, sin entrar a mirar en primera instancia las particularidades y diferencias, podemos observar prácticas violentas que se sitúan en determinados grupos poblacionales, por razones de género, etnia o condiciones socioeconómicas específicas, sometiendo, discriminando y segregando, mostrando en últimas que el discurso del respeto y del reconocimiento está quedando tan solo en la teoría y que es necesario focalizar la atención en dichos grupos vulnerados.

Por otro lado, analizar en nuestro contexto colombiano el enfoque de derechos no sólo implica percatarnos que en muchas ocasiones hay vulneración de los mismos sobre grupos específicos, sino que también exige preguntarnos cómo se han de garantizar los capacidades y los derechos fundamentales, con la bandera de la igualdad como valor político, en contextos definidos y complejos que en muchas ocasiones no presentan condiciones adecuadas para acceder a titulaciones mínimas de bienestar. Nos referimos entonces, a la pregunta específica de cómo garantizar libertad, autonomía, acceso al territorio, participación, educación, salud y desarrollo propio de comunidades indígenas en un contexto específicamente urbano como Bogotá. Aterrizar así la teoría al campo práctico es precisamente pensar en cómo alcanzar la inclusión social, cómo desarrollar la capacidad del individuo indígena en la ciudad, pues tal como propone Rodolfo Stavenhagen (1992), no podemos hablar de un núcleo básico de

los derechos humanos universales plenamente disfrutados, ejercidos y protegidos en todas las instancias, si no se ejercen simultáneamente los derechos “periféricos” específicos:

[...] el concepto mismo de “derechos humanos” solo adquiere significado en un marco contextual específico. Esto quiere decir, que: **1)** efectivamente existe un núcleo de derechos humanos básicos universales (de todas las personas, en todas las circunstancias); **2)** además de este “núcleo” existe una “periferia” de derechos humanos específicos propios de categorías específicas de la población ...; **3)** los derechos humanos básicos universales no pueden ser plenamente disfrutados, ejercidos y protegidos en todas las instancias si no se disfrutan, ejercen y protegen simultáneamente los derechos “periféricos” específicos de las categorías en cuestión. En otras palabras, hay circunstancias en las que es ilusorio hablar del núcleo básico de los “derechos humanos universales” (salvo a nivel totalmente abstracto, teórico o filosófico) si no se toma en cuenta la “periferia” de las instancias específicas. Se advertirá que en el apartado **2)** anterior las categorías específicas se refieren a grupos de población que han sido tradicionalmente marginados, discriminados u oprimidos. El planteamiento de los derechos humanos específicos de estos grupos es el resultado de largas luchas históricas y el reconocimiento de que la conceptualización de estos derechos específicos responde a realidades históricas y estructurales de diversa índole. (Stavenhagen, 1992, Los derechos indígenas: Algunos problemas Conceptuales. Revista IIDH Vol. 15. Pág.127).

De esta forma, la ruta construida desde los derechos humanos universales nos lleva sin duda a los derechos colectivos, los cuales son una categoría de los primeros y se

[...] entienden como las facultades que tienen grupos de personas para construir sus diferentes mundos de relaciones individuales y colectivas, de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad y sus necesidades. Dentro de las características de los derechos colectivos se resaltan su titularidad, su interdependencia y su indivisibilidad. En cuanto a su titularidad, esta se concreta en una colectividad y no en una persona determinada. Su interdependencia hace que la realización de un derecho dependa de la realización de otro, y en virtud de su indivisibilidad, la violación puede causar agravio a un derecho colectivo y al tiempo causar lesión a derechos individuales. (Colombia, Defensoría del Pueblo, (s.f.))

En este orden de ideas, las respuestas en torno a las preguntas que hemos formulado en líneas anteriores sobre la garantía, protección de los derechos universales y colectivos y a la inclusión social de comunidades indígenas en Bogotá, se dan inicialmente desde dos escenarios específicos: Titulaciones fundamentales y Enfoque diferencial.

2.2.1 Primer escenario: Titulaciones fundamentales en el Enfoque de Derechos

La teoría de *Titulaciones Fundamentales*, uno de los ejes principales de la teoría filosófica de Nussbaum, se presenta en este punto de la investigación, como una forma concreta de despliegue del Enfoque de Derechos y como un intento acertado de pensar y aterrizar sus preceptos que en principio parecen, amplios, abstractos y universales.

Así, en el lenguaje de la estadounidense, hablar de titulaciones es equivalente a hablar de capacidades en el lenguaje de Sen, puesto que para ella, en lo que se refiere a los derechos fundamentales, la mejor forma de abordar lo que significa garantizarlos, es pensarlos en términos de capacidades y titulaciones:

La autora emplea inicialmente el término “capacidades” en sentido fáctico, como “aquello que las personas pueden ser o hacer” [No obstante] El término “capacidades” es luego utilizado en sentido descriptivo cuando habla de “una lista de capacidades básicas”, a saber, aquellas que “debería” tener toda persona para poder realizarse humanamente en igualdad de condiciones de los demás. En realidad, “capacidades” en sentido descriptivo acaban por confundirse con los términos “derechos” o titulaciones”. (Nussbaum, M., (2005), pp. 9-10)

Dicha teoría, introduce los conceptos del ideal de un mínimo social y del umbral de capacidad, como dos características elementales de las capacidades, en el sentido de Sen, que todo Estado debe garantizar a los individuos, en la búsqueda de una vida digna y una justicia social. Para ello, Nussbaum propone una lista con una serie de titulaciones o capacidades, pensada para todo tipo de sociedad y de Estado, pensados como unos mínimos sociales para cumplir, dentro de una visión que respeta el modelo multiculturalista y que construye políticas públicas con un enfoque de derechos.

Esta lista de capacidades humanas básicas se usa análogamente a la idea de bienes primarios propuestos por Rawls²¹ y a una concepción política pluralista de la persona que corresponde a la imagen aristotélica/marxista de un ser humano con necesidades de una pluralidad de actividades vitales, las cuales son forjadas a través de la razón práctica como de la afiliación, del ser humano como ser social y político que se realiza a través de sus relaciones con otros, que se reconoce como cuerpo animal y es inherente a la dignidad humana. (Nussbaum, M., 2005, p. 56)

Dichas capacidades humanas o titulaciones básicas propuestas son: (Nussbaum, 2007, pp. 88-89)

1. **Vida:** Poder vivir hasta el término de una vida humana de una duración normal; no morir de forma prematura o antes de que la propia vida se vea tan reducida que no merezca la pena vivirla.
2. **Salud física:** Poder mantener buena salud, incluida la salud reproductiva, recibir una alimentación adecuada; disponer de un lugar adecuado para vivir.
3. **Integridad física:** Poder moverse libremente de un lugar a otro; estar protegido de los asaltos violentos.
4. **Sentidos, imaginación y pensamiento:** Poder usar los sentidos, imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo auténticamente humano, un modo que se cultiva y se configura a través de la educación adecuada. Poder usar la propia mente en condiciones protegidas por las garantías de la libertad de expresión tanto en el terreno político como en el artístico y libertad en las prácticas religiosas.
5. **Emociones:** Poder mantener relaciones afectivas con personas y objetos distintos de nosotros mismos.
6. **Razón práctica:** Poder formarse una concepción del bien y reflexionar críticamente sobre los propios planes de la vida.
7. **Afiliación:** Que consiste en:
 - a) Poder vivir con y para los otros, participar en diversas formas de interacción social (proteger esta capacidad implica proteger las instituciones que constituyen y promueven estas formas de afiliación, así como proteger la libertad de expresión y asociación política)
 - b) Que se den las bases sociales del autorrespeto y la no humillación; ser tratado como un ser dotado de dignidad e igual valor que los demás. Eso implica introducir disposiciones contrarias a la discriminación por razón de raza, sexo, orientación sexual, etnia, casta, religión y origen nacional.
8. **Otras especies:** Poder vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.

²¹ John Rawls, propone una serie de bienes sociales primarios como condiciones y accesos que se deberían garantizar para alcanzar una justicia social en una sociedad determinada. Dichos bienes son: a) derechos y libertades básicas, b) Libertad de desplazamiento y elección de ocupación, c) Bases sociales de respeto a sí mismo, d) Poderes y prerrogativas de los puestos y cargos de responsabilidad en las instituciones públicas y, e) Ingresos y riqueza. (Rawls, 1979, Cap. II)

9. **Juego**
10. **Control sobre el propio entorno:** En cuanto a:
 - a) **Político:** Poder participar de forma efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación.
 - b) **Material:** Poder disponer de propiedades (ya sean bienes mobiliarios o inmobiliarios), y ostentar los derechos de propiedad en un plano de igualdad con los demás; tener derecho a buscar trabajo en un plano de igualdad con los demás; no sufrir persecuciones y detenciones sin garantías.

Ahora bien, ¿cómo se debe entender el concepto de umbral de capacidad anteriormente nombrado en esta lista de capacidades? El umbral de capacidad dentro de esta línea, viene determinado por las condiciones socioeconómicas y las condiciones dadas contextuales de cada país, de cada territorio. Sin embargo, es importante tener claro algunas condiciones: En primer lugar, todos los derechos o titulaciones propuestos deben ser garantizados para lograr la meta de una vida digna, pues no es preciso que se sustituya la realización de un derecho en específico, sacrificando o anulando otro derecho. Así por ejemplo, no es posible que para garantizar seguridad alimentaria en las familias indígenas aquí en Bogotá, se sacrifique su derecho a la vivienda o a la educación, pues esta no sería una forma de garantizar goce efectivo de derechos con base en la vida digna. En segundo lugar, hay capacidades que es preciso se tomen como funcionamiento, es decir, que no se tomen como la capacidad o la oportunidad de acceder o realizar la actividad, sino que se cumpla un mínimo de funcionamiento. Como ejemplo, tenemos la educación y la salud, puesto que determinan profundamente la calidad de vida, mientras que la religión o agrupación social, se deben tomar como oportunidad de acceso, ya que el individuo debería tener la libertad de elegir.

Por su parte, Rawls entiende los bienes primarios, que dentro de nuestro marco teórico serían las primeras bases de la elaboración de las nociones de capacidad y titulación de Sen y Nussbaum respectivamente, como “las cosas que se supone un hombre racional quiere tener además de todas las demás que pudiera querer. [Y] los bienes sociales primarios, representados en amplias categorías, son

derechos, libertades y oportunidades, así como ingresos y riquezas” (Rawls, 1979, p. 114)

Dichos bienes primarios²² se caracterizan según el autor, por otorgar a la distribución de las libertades básicas y oportunidades de acceso el carácter de igualdad y equidad, mientras que los bienes sociales que varían en su distribución son los derechos y prerrogativas de la autoridad, el ingreso y la riqueza, los cuales se regirían por el *principio de diferencia* (el cual se expondrá en la sección siguiente) para no representar un problema en el orden social.

Sin embargo, el construir una analogía entre las propuesta de Rawls, Sen y Nussbaum en torno al tema de derechos, nos exige hablar también de los vacíos y limitantes encontrados para entender mejor las conexiones y los distanciamiento de los autores en conjunto.

Así, tenemos que la disputa central entre los tres radica en que si bien Rawls propone unos bienes primarios, junto a la igualdad y a la justicia como imparcialidad para su acceso, su teoría se basa más en la distribución de bienes primarios, mientras que para Sen y Nussbaum, se centra en las capacidades. Por otro lado, aunque Rawls intenta a través de la propuesta liberal de sus dos principios de la teoría de la justicia (igualdad y principio de diferencia²³), mitigar la influencia de las contingencias sociales y de la fortuna natural sobre las porciones distribuidas, se le escapan consideraciones importantes a la hora de pensar en las condiciones bajo las cuales se puede dar la distribución y la inequidad, puesto que deja de lado contingencias tales como las discapacidades físicas, que en casos tales, como donde los individuos pudieran tener la riqueza suficiente para acceder al bien, debido a su condición no lo podrían hacer, y es en esta última parte del acceso donde se evidencia la libertad real que tienen las personas para realizar la capacidad.

²² Remitirse pie de página (19).

²³ Para ver el contenido de los principios de la teoría del Rawls, remitirse a la página 57 del presente texto, en el subcapítulo referido al “Enfoque diferencial”.

Este análisis, nos lleva a pensar en situaciones que aunque no pudieran estar relacionadas directamente con discapacidades físicas, pudieran mostrar limitantes en el acceso a derechos básicos pese a que se puedan garantizar bienes primarios como el ingreso, la riqueza, la igualdad y libertades básicas. Así por ejemplo, un indígena que habita en Bogotá, que aunque se le garantizara en un primer momento acceso económico y derecho a la educación, abriendo un cupo en algún colegio de la ciudad, tendría barreras tales como la lengua, las costumbres, el modo de aprendizaje, el currículo, entre otros, que generarían a sus vez estigmatización, rechazo, exclusión y desigualdad, en tanto la forma en que se estima y se accede al bien es diferente en cada individuo, constituyendo así barreras para una inclusión social.

No obstante, el llamar la atención sobre este aspecto de la teoría de Rawls no quita fuerza e importancia a la propuesta de Sen y Nussbaum de capacidades y de titulaciones básicas, ya que al utilizar como base análoga los supuestos rawlsianos de la Teoría de la Justicia, lo que hace realmente es presentar un planteamiento más preciso y adecuado conforme el contexto de Estado, gobierno, ciudadanía, derechos y políticas públicas actual, con una mayor elaboración de los bienes primarios, que se orientan ya hacia el enfoque de capacidades.

En este orden de ideas y volviendo la mirada a la pregunta por la garantía de los derechos universales y colectivos, encontramos puntos de encuentros entre las teorías de los autores nombrados anteriormente y la promulgación de los derechos de la Constitución Política de Colombia (1991) donde las tres confluyen en una descripción parcial del bien para fines políticos y donde los ciudadanos pueden vincular diferentes concepciones comprensivas del bien, para una calidad de vida, respeto por los derechos, yendo más allá del uso de recursos, ingresos y riqueza como índices de bienestar, para llegar a una autonomía y libertad real en el acceso a las capacidades.

La lista de capacidades humanas básicas funciona entonces como una medición comparativa de la calidad de vida, como una formulación de principios políticos

básicos para las garantías constitucionales fundamentales, con base en la igualdad y la dignidad humana, por ello *“una sociedad que no garantice tales capacidades a todos sus ciudadanos en un umbral adecuado, no alcanzaría a ser una sociedad completamente justa, independiente de su nivel de opulencia”* (Nussbaum, M., 2005, p.31)

Un poco más asertivo, apropiado y cercano a las teorías anteriormente expuestas resulta entonces, la propuesta de los *“Lineamientos Distritales para la Aplicación de Enfoque Diferencial”* de la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, donde se adopta una visión del Enfoque de Derechos, entendido ya como:

- a)** Una manera de interpretar y analizar la realidad de los seres humanos a partir de su reconocimiento como titulares de derechos.
- b)** Una apuesta que fija la mirada en el desarrollo humano a partir del ejercicio de derechos.
- c)** Una forma de abordar las realidades sociales profundizando en las causas del incumplimiento de los derechos, el trato desigual y la discriminación.
- d)** Una postura política que parte de entender el desarrollo humano desde la realización de derechos y no simplemente desde la identificación y satisfacción de necesidades.
- e)** Una mirada que transforma la concepción de individuo como receptor pasivo a una que lo considera sujeto de derechos capaz de reconocer sus potencialidades y ser partícipe de sus propios desarrollos, y
- f)** Una propuesta de planificación social enfocada en la creación de condiciones y orientación de acciones que mediante la igualdad de oportunidades y la erradicación de la discriminación de cualquier índole permitan que todos y todas puedan ejercer sus derechos a plenitud. (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., diciembre del 2013, p. 13)

Que a diferencia de la visión adoptada por la Política Distrital para Comunidades Indígenas en Bogotá (Decreto 543 de 2001) orienta más el enfoque, dentro de la política, al reconocimiento del sujeto de derechos como sujeto activo en la sociedad, entendiendo el desarrollo como parte de una realización de derechos y no a partir de la identificación y satisfacción de necesidades, que era la base inicial de la visión de dicho enfoque adoptado por la política distrital en mención.

En consecuencia, llama la atención que los Lineamientos Distritales dados para la aplicación del Enfoque Diferencial, que corresponden al año 2013, sean posteriores a la adopción del Decreto 543 mediante el cual se adopta la Política Pública para Comunidades Indígenas, que es del año 2011, puesto que evidencia discontinuidades y poca correlación entre los fundamentos teóricos y políticos sobre los cuales se diseña la Política y los expuestos en los Lineamientos del Enfoque, presentando distintas percepciones de las realidades y necesidades de las comunidades indígenas que están en la ciudad.

Finalmente, la política pública vista desde el enfoque de derechos, debe diseñar las herramientas y el ambiente institucional efectivo para el desarrollo de las capacidades básicas y libertades fundamentales, y así mismo, regular y adecuar las diversas estructuras sociales, políticas y económicas correspondientes a la atención y prestación de servicios sociales orientados a la búsqueda de una inclusión social efectiva de grupos indígenas.

Hasta ahora hemos abordado el estudio de los fundamentos y parte de las implicaciones de trabajar desde un enfoque de derechos la política distrital, de cómo entender el discurso del multiculturalismo, del reconocimiento, de la igualdad y de las capacidades o derechos fundamentales a la hora real de analizar la situación actual de los pueblos indígenas en medio de un contexto donde lo político y normativo parece no ir en sintonía con las vivencias de estas comunidades. Hemos transitado entonces, por el marco más amplio, general, universal y filosófico de la política, para llegar ahora a una esfera más concreta y particular que nos permitirá acercarnos cada vez más a nuestra pregunta por la inclusión social.

Nos guiamos aquí, por las preguntas que a lo largo de este escrito nos hemos planteado acerca de cómo conciliar los derechos universales con la protección de los derechos particulares, de cómo luego de aceptar que existe discriminación y exclusión hacia los pueblos indígenas, desde la política hacer el ejercicio de incluirlos sin que ello signifique homogenizarlos, respetando sus diferencias, de

cómo integrarlos sin hacer programas que representen al final más estigmatización y segregación.

Ante esto, el construir una política pública para comunidades indígenas, dentro de un país que se concibe a sí mismo como multicultural, significaría implementar en sus lineamientos el reconocimiento y el respeto por la diferencia, para protegerla y cultivarla, reconociendo al otro no sólo en su universalidad sino también en su particularidad. En esta parte, es precisamente donde se abre espacio al siguiente escenario que abarca nuestra segunda categoría, el “*enfoque diferencial*”, el cual emana del mismo enfoque de derechos, pero que lo nutre en la búsqueda de rutas de atención acertadas para aquellos grupos poblacionales que son reconocidos positivamente como diferentes.

2.2.2 Segundo escenario: Enfoque diferencial

La Teoría de la Justicia del filósofo John Rawls, nos permite a través de sus principios encontrar los supuestos teóricos para entender el *enfoque diferencial* dentro de la política pública.

Desde el autor, entendemos la justicia como el estado en que “todos los bienes primarios sociales – libertad y oportunidad, ingresos y riqueza, y los fundamentos de la propia estima – tienen que distribuirse de modo igual a menos que una distribución desigual de uno de estos bienes o de todos de ellos resulte ventajosa para los menos favorecidos” (Rawls, 1996, p. 34).

Esto, porque Rawls reconoce que pese al supuesto del “velo de la ignorancia”, según el cual los individuos de una sociedad no sabrían la forma en que las diversas alternativas de elección afectarían sus propios casos particulares y el de los demás, obligándolos a evaluar los principios únicamente sobre la base del bien común y consideraciones generales, buscando así un estado de igualdad inicial entre los ciudadanos, la sociedad tiene en su estructura distintas posiciones sociales que generan diversas expectativas de vida determinadas por el sistema

político, económico y social del cual se proviene. Por ello, es normal que instituciones de una sociedad puedan llegar a favorecer ciertas posiciones iniciales frente a otras, generando desigualdad y afectando profundamente las oportunidades de vida de las personas. Y es precisamente, en el reconocimiento de estas desigualdades inevitables de una sociedad liberal y democrática, que surgen los principios de la justicia, como una forma de regular “la selección de una constitución política y los elementos principales del sistema económico y social, [pues] la justicia de un esquema social depende esencialmente de cómo se asignan los derechos y deberes fundamentales, y de las oportunidades económicas y las condiciones sociales en los diversos sectores de la sociedad” (Rawls, 1979, p. 24)

Así, los principios son los siguientes: (Rawls, 1979, p. 82)

1. **Principio basado en la igualdad:** cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.
2. **Principio de la desigualdad justa o principio de la diferencia:** las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.

Nos centraremos aquí, dado el curso de la investigación, en el *principio de la diferencia*, el cual busca principalmente que todas las desigualdades económicas y sociales se estructuren de manera tal que redunden en mayor beneficio de los menos aventajados, para generar condiciones de justa igualdad de oportunidades. De esta manera, los derechos y libertades fundamentales han de estar entonces abiertos para todos, pero se espera, que dadas las condiciones de desigualdad que se puedan presentar, los beneficios económicos y sociales sean distribuidos conforme el *principio de diferencia*.

Así, cuando apelamos al principio de igualdad propio del enfoque de derechos, hacemos referencia también a la concepción democrática rawlsiana donde se busca una corrección de los efectos de las desigualdades favoreciendo a los menos aventajados, que para el autor, son aquellos individuos que tienen un menor nivel de bienes primarios, recurriendo al concepto de “*maximin*” según el cual, se asigna recursos de manera tal, que entre todas las asignaciones posibles, se maximice el bienestar de los individuos en peor situación, en la búsqueda de la justicia social. El *Principio de Diferencia* acepta entonces las desigualdades, sí solo sí, éstas mejoran las condiciones de los menos favorecidos.

Empero, es de suma importancia notar que el enfoque de capacidades al estar conectado con los derechos y las titulaciones, permea de igual forma la comprensión del principio de diferencia, pues éste constituye en últimas, una forma de atender, proteger y restituir los derechos de grupos o individuos que han sido vulnerados o que se encuentran en condiciones menos favoritas que el resto de la población, como es el caso de las comunidades indígenas citadas en este estudio.

De esta forma, encontramos plausible entender el principio de la justicia de Rawls, no sólo como una manera de proteger y restituir los derechos de aquellos con menos oportunidades y accesos, sino también como un reconocimiento político de la diferencia dentro del campo universal de los derechos humanos, reconociendo la especificidad y la particularidad de la titulación y de ciertas colectividades que necesitan especial protección y garantías, y que en razón de su carácter diferente, también han sido vulneradas social, cultural y políticamente.

En este orden de ideas, es que argumentamos una conexión directa entre *el principio de diferencia* de Rawls y *el enfoque diferencial* de la Política Distrital para Comunidades Indígenas en Bogotá, pues dentro de este marco político se introduce dicho enfoque como

(...) una estrategia imprescindible en el ámbito de los derechos humanos que parte del reconocimiento de la “diferencia” en la esfera de lo social. [Y así mismo] como el

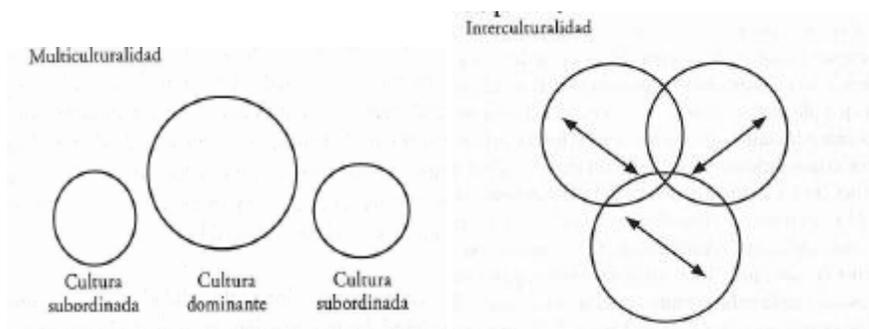
enfoque de derechos lee la realidad desde una mirada amplia y universal de los seres humanos, el enfoque diferencial utiliza el lente de la equiparación de oportunidades para centrar su observación en la diversidad de ciertos sectores de población que tienen derechos específicos y necesidades de protección diferenciales, en razón de sus particulares históricas, sociales y culturales. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 02 de diciembre del numeral 1.4.3)

Además, dicho enfoque aplicado a la atención para comunidades indígenas, representado en las estrategias de Acciones Afirmativas de la política, de las cuales se hablará líneas más adelante, está fundado en la identidad y en la interculturalidad²⁴, y en aquellos elementos que son propios de la vida social y cultural de los hombres y mujeres indígenas, exigiendo una igualdad y atención conforme al principio de diferencia de Rawls, que vaya acorde con el sentir, pensar y actuar de estos pueblos.

En consecuencia, el Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Humana 2012 – 2016 incorpora en su objetivo general la aplicación de este carácter diferencial en todos sus programas y proyectos, que se evidencia en el primer eje del plan como “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación”:

²⁴ Para los análisis de la presente investigación que hagan referencia al término “interculturalidad”, lo entendemos y adoptamos desde el marco conceptual de las reflexiones académicas de Catherine Walsh, quien lo define como: un entramado de complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales de vía múltiple, que busca desarrollar una interrelación equitativa *entre* pueblos, personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes; una interacción que parte del conflicto inherente en las asimetrías sociales, económicas, políticas y del poder. La autora, señala la diferencia entre el concepto “intercultural” y “multiculturalidad”, el cual según ella se refiere a la multiplicidad de culturas que existen dentro de una sociedad sin que necesariamente tengan una relación entre ellas. Sus fundamentos se encuentran en las bases del Estado liberal, la noción del derecho individual y la supuesta igualdad. Para la comprensión de los nos conceptos presenta los siguientes gráficos: (Walsh, C., 2004, p. 7)

Catherine Walsh: profesora y coordinadora académica del Doctorado en estudios Culturales Latinoamericanos y coordinadora del Taller Intercultural y del Fondo Documental Afro-Andino, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.



El ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo cuya definición y alcance precisa [...] reducir las condiciones sociales, económicas y culturales que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad o que dan lugar a procesos de discriminación. Se trata de remover barreras tangibles e intangibles que le impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida, de manera que estas accedan a las dotaciones y capacidades que les permitan gozar de condiciones de vida que superen ampliamente los niveles de subsistencia básica, independientemente de su identidad de género, orientación sexual, condición étnica, de ciclo vital, condición de discapacidad, o de sus preferencias políticas, religiosas, culturales o estéticas.” (Consejo de Bogotá, D.C., 12 de junio del 2012)

Sin embargo, pese a la promulgación en el 2011 de la Política Distrital en atención a comunidades indígenas y los demás esfuerzos por parte del Estado y la Alcaldía para poner en marcha proyectos en la búsqueda de una Bogotá que respete la diversidad, una ciudad inclusiva y tolerante, la misma Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital (2013) reconoce debilidades en la adopción de lineamientos distritales para el desarrollo de acciones armónicas y coordinadas de política pública, orientadas al ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones que cohabitan la ciudad, resultando de esto la elaboración de los “Lineamientos Conceptuales y Metodológicos para la Aplicación de Enfoque Diferencial”, los cuales pretenderían dar las bases y las directrices para su aplicación dentro de la política distrital.

Para tal efecto, el *enfoque diferencial* se instaura dentro de la política como una complementariedad de los derechos humanos individuales y como una forma de reconocimiento y visibilización de realidades y dimensiones colectivas de grupos humanos y pueblos con campos de expresión de la diversidad, reivindicando caracteres de igualdad y equidad. Configura pues, una forma de análisis y de actuación social y política que cumpliría con las siguientes tareas:

- Identificar y reconocer las diferencias entre las personas, grupos, pueblos y demás colectividades.
- Visibilizar situaciones particulares y colectivas de fragilidad, vulnerabilidad, discriminación o exclusión.
- Develar y analizar las relaciones de poder y sus implicaciones en las condiciones de vida, las formas de ver el mundo y las relaciones entre grupos y personas.

- Realizar acciones para la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica.
- Actuar para la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., diciembre del 2013, p. 20)

Con esa finalidad, dicho enfoque se construye con base a cada una de sus categorías (a: Diversidad sexual e identidades de género; b: Etario; c: Étnico; d: Discapacidad, e: Víctimas del conflicto armado) de las cuales nos centraremos, dada la naturaleza de esta investigación, en el enfoque diferencial étnico.

2.2.2.1 Enfoque diferencial étnico

El enfoque diferencial étnico, dentro del marco de una política pública distrital, se entiende como una forma de análisis que:

[...] destaca las necesidades diferenciales de atención y de protección que deben tener en cuenta las políticas públicas y que deben reflejarse en su implementación, que en particular hace una lectura de las realidades específicas de las poblaciones e individuos de estos grupos con el fin de hacer visible sus particularidades que se expresan en su cosmovisión, cultura, origen, raza e identidad étnica, para atenderlas y a la vez transformar las situaciones de inequidad, discriminación y vulneración de los derechos, en particular de sus derechos culturales.²⁵ (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., diciembre del 2013, p. 28)

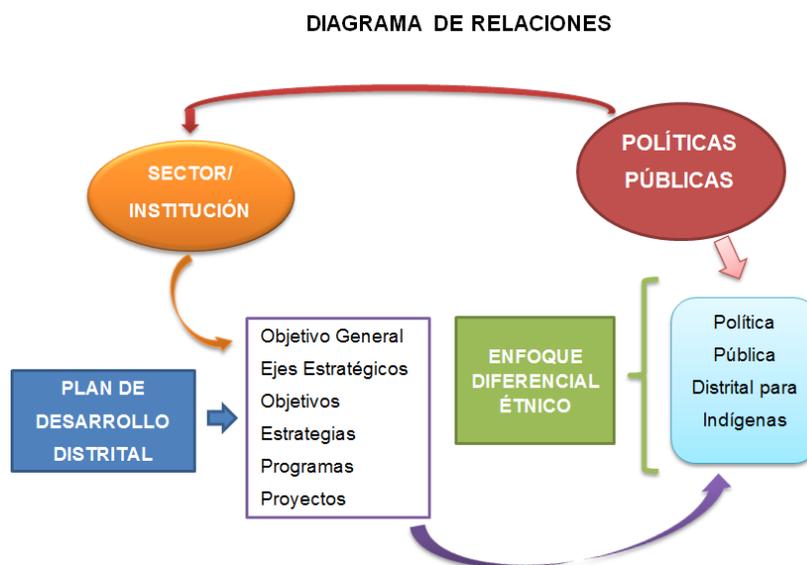
Pero ¿de qué forma de se planea aplicar este enfoque dentro de la política? La comisión intersectorial señala dos estrategias concretas: la estrategia de Transversalización y las Acciones Afirmativas.

- Estrategia de Transversalización:** Se entiende aquí que el enfoque diferencial no se aplica de manera separada y en programas aislados, sino que atraviesa todo el ciclo de la política pública, desde la concepción, formulación, implementación y evaluación, con el objetivo que el conjunto de decisiones y acciones político-administrativas del Distrito Capital incorpore en todos los procesos institucionales, planes y proyectos el enfoque referido y las especificidades en razón a la condición y situación de algunos grupos poblacionales, con el fin de garantizar sus derechos y atender situaciones de vulnerabilidad.
- Estrategia Acciones Afirmativas (AA):** Las acciones afirmativas se fundamentan en el reconocimiento de la igualdad y el respeto de la dignidad humana que Colombia sustenta como Estado social de derecho, donde se permite adoptar

²⁵Esto, en razón del reconocimiento que hace el Estado de las prácticas de subordinación y exclusión vividas por personas y pueblos Indígenas, Raizal, Afrodescendientes y Palenqueros

medidas o políticas dirigidas a favorecer determinados grupos o personas, con el fin de eliminar o reducir desigualdades de tipo social, cultural o económico. Las AA son de carácter temporal, deben ser eficaces y progresivas y exigen correlación con el contexto social presentado. (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., diciembre del 2013, pp. 19- 57)

Así entonces, el plan de desarrollo distrital contemplaría todos sus objetivos, estrategias, programas y proyectos ejecutados por los diversos sectores e instituciones de la ciudad, con un enfoque diferencial étnico, aplicado dentro de la ejecución de la política pública de forma transversal para la prestación de servicios a comunidades indígenas y demás grupos étnicos que habitan en Bogotá. El diagrama presentado a continuación, refleja las relaciones de los distintos elementos constitutivos de la política distrital para Indígenas.



Gráfica 3. Diagrama de relaciones.

Fuente: Propia, basado en diagrama de relaciones de lineamientos de enfoques (Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., diciembre del 2013, p.57).

Por su parte, en cuanto a la exigencia de la adopción de este enfoque propio de la política distrital, la Ley de Víctimas 1448 en su artículo 28 declara como uno de los derechos de las víctimas el que las políticas públicas diseñadas para su atención se hagan con enfoque diferencial, al igual que la reparación integral, restitución de tierras, defensa del derecho a la consulta previa para la elaboración de la política y las leyes, citada en el artículo 205 de la presente Ley.

A su vez, el Decreto 4633 de 2011, que dicta “medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas” establece, a través del artículo 87, que todas las medidas orientadas al goce efectivo de derechos como la educación, vivienda urbana, atención humanitaria, alimentación, debe ser realizadas considerando el enfoque diferencial, de inclusión social y perspectiva de derechos para garantizar la pervivencia cultural.

Finalmente, el enfoque diferencial, dentro de la política pública configura una herramienta que permite analizar y comprender realidades específicas y diseñar acciones que contribuyan a eliminar todas las formas de discriminación y segregación social, reconociendo la diferencia como punto de partida para la implementación de políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos de la población en oposición de aquellas que pretenden homogenizar en función de un modelo de desarrollo imperante.

Sin embargo, abrimos en este punto de la investigación un interrogante acerca del sentido de la adopción enfoque diferencial étnico en la política, dentro del marco de la inclusión social, interrogante que se intentará responder en el siguiente apartado, puesto que para ello es necesario un análisis entre lo que cita y dice formalmente la política, y lo que representan las diversas realidades de comunidades Embera y Kankuamo en Bogotá.

3. INCLUSIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA PÚBLICA

A lo largo del capítulo anterior, hemos trabajado dos categorías fundamentales para acercarnos al concepto de Inclusión Social con enfoque diferencial, dentro de un marco de reconocimiento de un estado de vulnerabilidad de comunidades indígenas en la ciudad de Bogotá. El Enfoque de Derechos, fundamentado en el multiculturalismo, la política del reconocimiento, la teoría de igualdad de capacidades y titulaciones, al lado del Enfoque diferencial, cimentado en el principio de la diferencia, constituyen las dos categorías centrales de la Inclusión Social como unidad de análisis de nuestra investigación.

Sin embargo, el camino a la comprensión de dicha unidad de análisis, o más bien, la comprensión de lo que significa e implica estar en condiciones de inclusión, no se puede hacer sin partir de la pregunta acerca de la exclusión, pues ambas nociones constituyen polos del mismo eje conceptual. La Unión Europea define la inclusión social como un “proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven”. (Milcher, S., Ivanov, A., 06 de febrero del 2008)

Por tanto, el ejercicio teórico a la comprensión conceptual de la Inclusión exige en primera instancia un momento de referencia negativa, donde se reconoce las condiciones de aquellos que se encuentran excluidos socialmente y donde nos preguntamos por lo que implicaría estar en condiciones de no- exclusión, para que una vez alcanzadas, se pueda entrar a la inclusión. Este análisis, en razón de que el concepto de la inclusión suele ser bastante amplio, ambiguo y relativo, pues depende en gran parte de lo que cada Estado, cultura, grupo social acuerden y acepten como estándares políticos, sociales, económicos aceptables para tener una vida buena y digna.

Ahora bien, en líneas anteriores trabajamos los mínimos sociales que Nussbaum señala deberían cumplirse en cualquier tipo de sociedad para alcanzar esta vida digna, como emblema propio del enfoque de derechos, y asegura que si hay sociedades en las cuales alguno de estos mínimos no se cumple (teniendo en cuenta que el umbral de la capacidad viene definido de manera autónoma por cada Estado o grupo social), no se puede pensar en una vida digna y por tanto, en goce efectivo de derechos. En consecuencia, el quebrantar mínimos propuestos por la autora, que corresponden a su vez al conjunto de derechos consagrados en nuestra Constitución, implicaría directamente prácticas de exclusión social. Así, el no tener acceso a la educación, a un trabajo formal, a un sistema de salud, entre otros pilares importantes de una vida digna, significaría no tener un goce efectivo de derechos y por tanto, estar siendo excluido de las dinámicas sociales que se tejen y que garantizan la inclusión y la interacción necesaria para tener una vida asociada como miembro de una comunidad.

Hablar de inclusión social exige entonces determinar, atender y combatir todas las formas de exclusiones dadas por género, raza, edad, condición socioeconómica, entre otras, para garantizar movilidad social y desarrollo humano, el cual viene determinado enfáticamente por las variables de la pobreza, empleo y participación en educación, en política, la salud y especialmente, la inequidad. Entendemos la exclusión social como “un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad más leve hasta las situaciones de exclusión más graves” (Subirats, J., Alfama, E., y Obradors, A., (s.f.), p.2)

Por tanto, la exclusión desde este punto de vista, va más allá de la carencia material, pues incorpora en el análisis de la desigualdad en la distribución de recursos socialmente valorados, desde el enfoque multidimensional de la pobreza, otros aspectos como la discriminación, estigmatización, rechazo social o dinámicas en las redes interpersonales que contribuyen, refuerzan o alimentan las dinámicas de exclusión o la obstaculización en el acceso a determinados

espacios, derechos o relaciones sociales, y que generan condiciones altas de vulnerabilidad y precariedad social. (Subirats, J., Alfama, E., y Obradors, A., (s.f.), pp.1-2)

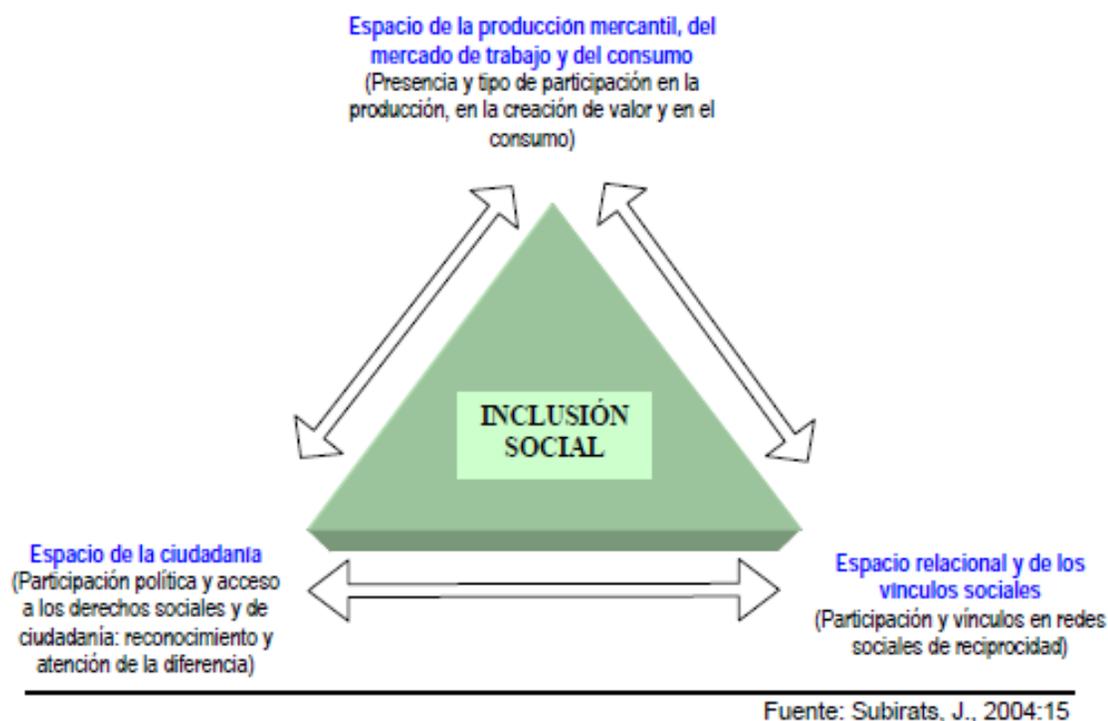
¿Qué aspectos se deberían garantizar entonces, para pensar en una inclusión social efectiva? Al respecto Joan Subirats²⁶ plantea en su texto a propósito de *Pobreza y Exclusión Social* (2004), los ámbitos fundamentales de la inclusión: utilidad social y trabajo, derechos de ciudadanía y reciprocidad.

3.1 ESFERAS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

La inclusión social de personas y/o comunidades, desde el enfoque teórico de Subirats, supone garantizar la participación y acceso a los derechos sociales y de ciudadanía relacionada con el reconocimiento y atención a la diferencia (espacio de la ciudadanía), para así mismo garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, referentes a la presencia y tipo de participación en la producción y creación de valor y de consumo, junto a un espacio relacional con vínculos en redes sociales de reciprocidad.

El diagrama dado a continuación, plasma las esferas consideradas necesarias para la inclusión social y la correlación entre las mismas:

²⁶ Joan Subirats Humet, Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, actualmente catedrático en Ciencia Política y especialista en temas de gobernanza, gestión pública, exclusión social y análisis de políticas públicas. Responsable del programa de Doctorado en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona, y antiguo director del Instituto Universitario de Gobierno y Políticas Públicas.



Gráfica 4. Inclusión social según Subirats.

Fuente: Subirats, J. (2004), "Pobreza e inclusión social. Un análisis de la realidad española y europea", Fundación La Caixa, estudios sociales, N° 16, Barcelona

Con base esto, las políticas, proyectos y programas inclusivos deben transitar por el "espacio de la ciudadanía" el cual se nutre de la política del reconocimiento y atención a la diferencia, como ejes fundamentales del enfoque de derechos y el enfoque diferencial respectivamente, en una dinámica relacional con el espacio de producción, participación económica y de vínculos sociales, que sea cual fuere su conformación, variación, clase de trabajo y de consumo, reconoce positivamente la diferencia de un ciudadano como el indígena y lo incluye de manera integral y efectiva.

Lo que debemos cuestionar a continuación, es si teniendo en cuenta el panorama actual de los tres pueblos indígenas en Bogotá, presentado en el capítulo inicial, se han perdido garantías y se presenta vulnerabilidad en alguna de las tres esferas de la inclusión. Ante esto, es preciso decir lo siguiente:

1. En primera instancia, en la esfera relacional y de los vínculos sociales, se evidencia rompimiento y debilitamiento de las redes familiares, del tejido social y comunal de las tres comunidades indígenas, que al migrar a la ciudad por razones económicas o por conflicto armado, pierde su estructura propia familiar y grupal.
2. Ello genera a su vez, que la organización, jerarquías y mandos en su estructura social y política se pierdan o se alteren, perdiendo capacidad de participación política, reduciendo los niveles de reconocimiento, de goce efectivo de derechos y de atención estatal, que se traduce en el debilitamiento de la esfera política y de ciudadanía.
3. Por otro lado, y conectado al débil reconocimiento de los derechos sociales y políticos, al lado de una baja organización familiar y comunal que afecta sin duda el carácter colectivo de su identidad como indígenas, se estrecha cada vez más en un contexto urbano la esfera y el espacio adecuado para participar y reproducir su propia lógica de mercado, en las dinámicas de la producción, creación de valor y de consumo, generando barreras para la inserción laboral, con limitantes y choques constantes con la lógica de mercado imperante, como la lengua y la descontextualización de saberes, aumentando niveles de vulnerabilidad y de exclusión social.

Así entonces, bajo esta lógica el estar por fuera de alguna de las tres esferas de la inclusión significa que los derechos como ciudadanos indígenas no han sido garantizados y muestra la urgencia de un análisis del sentido y la efectividad de la política pública inclusiva implementada, y que pensada con un enfoque diferencial, busca dar una atención efectiva a las comunidades que están siendo excluidas, como resultado de un fenómeno estructural que corresponde a las formas de organización vigentes.

¿Qué se debe tener en cuenta entonces, a la hora de estudiar una política pública que busca lograr una inclusión social efectiva?

3.2 ¿CÓMO INCLUIR SOCIALMENTE EN LA POLÍTICA PÚBLICA? FUNDAMENTOS PARA UNA LÓGICA INCLUSIVA

El sociólogo García Roca²⁷ identifica cuatro metáforas o representaciones conceptuales que subyacen a las formas de entender la exclusión social y que se corresponden con las prácticas inclusivas. Para nuestro análisis encontramos pertinentes las dos siguientes representaciones: (García Roca en Subirats, J., Alfama, E., y Obradors, A., (s.f.), pp. 9-10)

La primera representación, correspondiente a la *metáfora espacial*, que concibe la sociedad organizada como centro y periferia, indica que el quedar afuera de este orden implica no poder acceder a la producción y al consumo. Así, desde Roca, los pobres, los desplazados y aquellos individuos que por diversas razones no han logrado entrar exitosamente a nuestro sistema económico trazado por el modelo neoliberal, se ubican en este espacio, pues de una u otra forma, las dinámicas de producción y de consumo dictan las reglas claras para acceder a ese tipo de sociedad. Desde esta óptica, ocurre entonces un choque profundo entre el modelo económico hegemónico y la economía propia de los pueblos indígenas en referencia, y escenarios como la ciudad representan al final, crecimiento de barreras para la inclusión social desde el ámbito de esta metáfora espacial. En respuesta a esta forma de exclusión, las políticas en atención a esta necesidad y vacío deben girar en torno a la intervención social dando apoyo a aquellos que se encuentran fuera en su proceso de incorporación, fundamentalmente por la vía del empleo.

La segunda representación, la *metáfora de la vulnerabilidad*, se centra en la dimensión de la pérdida de vínculos y redes sociales que hacen parte de lo que

²⁷ **Joaquín García Roca** es Doctor en Sociología. Profesor de la Universidad de Valencia y Profesor invitado de Universidades Centroamericanas (UES, UCA). Doctor Honoris causa por la Universidad Bolivariana de Chile. Reconocido en el campo de la solidaridad, el voluntariado, el Tercer Sector, los movimientos sociales, la inmigración y la cooperación internacional al desarrollo. Ha promovido Asociaciones de voluntariado en el ámbito de la infancia y de la juventud, de la familia y de la cooperación internacional. Ha sido director del Master de cooperación al desarrollo (Universidades públicas valencianas) y Director del Master de Movimientos migratorios y codesarrollo. En los últimos años ha dirigido el Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes (CeIMigra). Su obra está plasmada en muchas publicaciones, conferencias, foros y jornadas. En <http://jgarciar.blogs.uv.es/>

ya hemos descrito como exclusión. Desde aquí, la práctica inclusiva gira en torno a la resiliencia para la reconstrucción de lazos y organización colectiva, y se necesita entonces, dada la complejidad de la situación en las comunidades indígenas y su grado de vulnerabilidad, que las políticas se orienten a reconstruir lazos, construir autonomía y recrear a la persona, asumir y entregar responsabilidades.

Por tanto, no se trata de hacer un camino en solitario hacia una hipotética inclusión social. No se trata sólo de estar con los otros, se trata de estar entre los otros. Devolver a cada quién el control de su propia vida, significa devolverle sus responsabilidades, y ya que entendemos las relaciones vitales como relaciones sociales de cooperación y conflicto, esa nueva asunción de responsabilidades no se plantea sólo como un sentirse responsable de uno mismo, sino sentirse responsable con y entre los otros. (Subirats, J., Alfama, E., y Obradors, A., (s.f.), p. 10)

Por otra parte, como tercer elemento y en referencia a la esfera de ciudadanía, la inclusión social debe iniciarse partiendo desde el enfoque de derechos de modo tal, que haya un reconocimiento de todas las titulaciones y de los derechos del individuo, garantizando así su acceso a las capacidades para su goce efectivo. Así, la esfera universal de los derechos humanos será siempre el punto de partida, donde se reconoce a todos como ciudadanos y también en sus particularidades, identificando a cada ciudadano no sólo como un sujeto garante de derechos, sino también como agentes de desarrollo social.

Consideramos y proponemos así mismo, para nuestra investigación y basados en las afirmaciones anteriores, que el proceso de inclusión social debe ser integral, es decir, debe atender la dimensión económica, política y cultural, y por tanto, abarcaría los siguientes elementos:

1. Expansión de capacidades para hacer frente a las carencias económicas;
2. Obtención de medios necesarios para suplir necesidades básicas
3. Acceso a espacios de participación y poder para lograr organización de la comunidad
4. Expansión del conocimiento y desarrollo cultural

5. Debilitamiento de las barreras que generan segregación territorial y cultural con el fin de no perpetuar escenarios de pobreza, y
6. Cooperación social y solidaridad, pues buscar una inclusión social efectiva no es trabajo únicamente del Estado, sino que involucra también diversos actores externos para liderar políticas y programas, que al tratarse de procesos de inclusión, se conciben como dinámicas a largo plazo proyectos con cumplimientos y metas trazadas en tiempos limitados.

Para finalizar, es de suma importancia para nosotros que el cuarto y último fundamento para una lógica inclusiva dentro de la política pública, sea la garantía de la presencia del enfoque diferencial, pues en tanto reconoce además los derechos particulares y las especificidades de colectivos de individuos diferentes, establece para nosotros un modo muy acertado de acercarse y asumir el problema de la inclusión, pues está reconociendo al individuo y a su comunidad como víctimas de violaciones de derechos humanos, reconociendo su condición de vulnerabilidad la cual debe ser tratada y mitigada también desde el Estado, pero también al mismo tiempo está reconociendo al individuo como un actor dentro de su comunidad y de su sociedad, como un individuo activo que no solo tiene derechos, los cuales han sido vulnerados, sino también tiene deberes, consigo mismo, con su comunidad, con la sociedad.

Entender esta dinámica y esta faceta es indispensable para poder construir una visión panorámica y proponer soluciones asertivas e integrales, pues permite pensar en un empoderamiento ciudadano, que en últimas es la fuerza que impulsa una verdadera inclusión social. Los programas orientados únicamente al otorgamiento de subsidios genera a la larga cadenas de pobreza y de más dependencia con el Estado, pero si se implementan políticas que ofrezcan condiciones adecuadas para una re-estructuración del individuo y de su comunidad a partir de los nuevos entornos y contextos, con y dentro de su comunidad, donde se responsabilice también a sus integrantes, se logrará ciudadanos activos que gocen plenamente de sus derechos.

[...] la exclusión social es un fenómeno *estructural*, es decir, se halla enraizado en las formas de organización económica, política y cultural vigentes, por lo que la acción inclusiva de las políticas públicas no puede orientarse exclusivamente hacia la asistencia o solución de las consecuencias de la exclusión social, sino que debe garantizar el abordaje de sus causas: actuar sobre los factores mismos de exclusión. (Subirats, J., Alfama, E., y Obradors, A., (s.f.), p. 11)

Así, las propuestas para una política pública inclusiva, en este caso, para comunidades indígenas, están claras: pasar de políticas homogenizadoras como respuestas a cubrir necesidades que se consideran homogéneas e indiferenciadas, a políticas sensibles a la diversidad como respuestas adaptadas a situaciones territorialmente y socialmente homogéneas; pasar del asistencialismo (políticas destinadas a paliar los efectos de la precariedad) a la promoción de la autonomía (políticas destinadas a promover el desarrollo autónomo, evitando la dependencia con las administraciones); pasar de la especialización y segmentación de las responsabilidades públicas, con fragmentación de responsabilidades entre administraciones y departamentos, a la transversalidad y coordinación multinivel, con coordinación entre distintos niveles administrativos y departamentos. Para lograr una inclusión social efectiva, en comunidades indígenas, la política pública debe dejar a un lado la perspectiva individualista (focalización estricta al individuo y al hogar) para pasar a una perspectiva comunitaria, con énfasis en las dimensiones comunitarias y territoriales de la exclusión.²⁸

²⁸ Revisar Anexo A. Propuesta de criterios de orientación en las políticas de inclusión.

3.3 ELEMENTOS PARA UNA INCLUSIÓN SOCIAL EFECTIVA DESDE LA PERCEPCIÓN DEL PUEBLO INDÍGENA Y DE LA INSTITUCIÓN

Hasta este punto de nuestra investigación, hemos logrado construir un entramado conceptual y teórico que nos ha permitido ir abordando, problematizando y comprendiendo aquellas preguntas de base acerca de la inclusión social de comunidades indígenas en Bogotá, a partir del estudio con los grupos Kankuamo y Embera, con el deseo de poder presentar al lector, un acercamiento a los fundamentos filosóficos, políticos y legales que implica pensar en un proceso inclusivo de un indígena en la ciudad, en la intención de encontrar el sentido de lo que realmente significa más allá de un reconocimiento formal y de la necesidad expuesta en una política pública. En este orden metodológico, lo que presentaremos en las siguientes páginas, será la voz de los algunos miembros de las comunidades indígenas referenciadas, que a la luz de lo trabajado en capítulos anteriores, nos permitirá tener una visión más pragmática de lo que se podría pensar realmente de la inclusión en Bogotá, vista ya desde las vivencias, las experiencias y las historias de vida de Emberas y Kankuamo que han vivido propiamente un proceso de desplazamiento y migración, llegando a la capital enfrentándose día a día a las distintas dinámicas ciudadinas en una tensión constante de exclusión e inclusión.

Los relatos presentados a continuación, nos permitieron construir la visión que se tiene de la inclusión social desde la lectura del marco teórico que hemos construido de las capacidades y el goce efectivo de derechos, y, líneas de acción de la Política Pública (Decreto 543 de 2011), tanto desde la institución, para este caso Secretaría de Integración Social SDIS, como desde la mirada y vivencias de líderes, trabajadores comunitarios, familias y miembros de las comunidades indígenas. En este entramado, elegimos la SDIS²⁹ por ser una de las instituciones a nivel distrital que más trabajo y cercanía tiene con los pueblos indígenas a través de la prestación de servicios en los distintos niveles poblacionales, y por

²⁹ La entrevista en Secretaría de Integración Social se realizó a Kimberly Ortiz (indígena Pijao), de la subdirección de asuntos poblacionales.

haber adoptado además del Decreto 543, los Lineamientos Distritales para la Aplicación de Enfoque Diferencial (2013). De igual manera, para la realización de las entrevistas con el grupo Kankuamo, se eligieron tres líderes indígenas que han vivido en la ciudad alrededor de 10-12 años y que por lo tanto, no sólo han vivido en sus propias historias el desplazamiento forzado, sino que también han tenido un proceso de liderazgo, asentamiento y conocimiento de los procesos de los miembros de su comunidad aquí en Bogotá. En cuanto a las entrevistas hechas a la comunidad Embera, se realizaron a una trabajadora comunitaria indígena de la Fundación Crecer y cuatro familias del barrio la Favorita, una de las principales zonas de confluencia de Emberas Katío y Emberas Chamí. Se sabe que el porcentaje de personas de esta comunidad que está en la capital es mucho más alto en comparación al número de personas y familias entrevistadas, sin embargo, contando con limitantes en la comunicación, como lo es lengua, y la resistencia que tienen ellos a hablar con otras personas sobre su historia de vida y su situación en la ciudad, se logró encontrar una muestra representativa de núcleos familiares que comparten y evidencian las principales características de un Embera en Bogotá.

De esta forma, se construyen y en muchos casos de enfrentan, las visiones y percepciones estatales y de la misma comunidad, permitiendo visibilizar los avances y las barreras presentados en la exigibilidad de derechos dentro de una lógica inclusiva en la ciudad.

3.2.1. Historias de desplazamiento, de migración y la vida en Bogotá

Acercarnos a la comprensión de lo que un miembro de una comunidad indígena piensa y espera de su propia inclusión en la ciudad a la que ha llegado, nos exige conocer su historia de desplazamiento y una caracterización general de su vida en Bogotá, para entender los procesos propios de la migración que configuran una nueva identidad del sujeto indígena, que se ubica y se define ya dentro de

una sociedad mayoritaria, en medio de los diferentes contrastes culturales, sociales y políticos que implica su presencia en la capital.

En este sentido, hablar tanto de un Kankuamo como de un Embera, nos remite en un primer momento a una historia de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y de migraciones en busca de una mejor calidad de vida.

Así, las historias de vida de Evelio Rodríguez, Gustavo Carrillo y Eugenio Arias, los tres, como líderes Kankuamos de la Sierra Nevada de Santa Marta, están marcadas por una serie de amenazas que los obligaron a salir de su territorio, luego de que en el año 2000 los grupos paramilitares entraran a la zona y empezaran las disputas por las tierras y el poder junto con los demás grupos al margen de la Ley, en medio de un escenario de ausencia estatal.

Yo fue secretario general de la organización Kankuama (OIK) durante 8 años. Salí en el 2003 no porque yo quise, yo no estoy en Bogotá porque yo quiero, estoy en Bogotá por me hicieron salir, el conflicto armado de este país, la guerra de esta país, que todavía sigue. (Rodríguez, E., 10 de diciembre del 2014).

Yo estoy en Bogotá desde el 2002, viene por desplazamiento, conflicto armado. El pueblo Kankuamo ha sufrido mucho conflicto armado y desde el 2000 con la llegada de las autodefensas empezaron a matar a los líderes, entonces me tocó venirme pa' Bogotá. Pero primero me fui pa' Valledupar y ahí siguieron las amenazas, los muertos, entonces yo tenía un primo aquí y le dije si me daba cabida en su casa mientras yo me podía ubicar aquí, y me dijo que no había problema, que me viniera, y hablé con un señor con el que yo trabajé allí en Valledupar y le dije que si me daba trabajo y me dijo que sí. Cuando llegue aquí el tipo más nunca me contesto el teléfono y fue duro pa' mi, y eso es teso, yo pienso que el conflicto armado, quien lo ha sufrido son quienes están dentro del pueblo, los que están en la ciudad no han sufrido el conflicto el armado, solo en las noticias, mientras que tu sales y tienes que dejar a tu mamá, a tu papá, tus hermanos y todo, los seres más queridos, y cuando tu regresas ya no encuentras tus seres queridos, porque el conflicto armado se los llevó y las enfermedades llegaron más rápido y los desaparecieron. Entonces eso le dio a uno duro, y todavía lo está dando, y lo que uno está viendo es más conflicto. Aquí en Colombia estamos hablando de un proceso de paz, pero el problema aquí no es la guerrilla, ni el gobierno ni los paramilitares, el problema de aquí somos nosotros que no hemos querido perdonar a esas personas que vienen haciendo mal. (Carrillo, G. 10 de diciembre del 2014)

En el 91 empiezan a llegar las guerrillas y luego paramilitares y grupos armados. Desde el año 95 para acá la presencia de paramilitares ha sido muy fuerte especialmente con los Kankuamo, llevan ya 314 muertes indígenas y sobre todo en el gobierno de Uribe se siente más la persecución para atacar a la población civil e intentar sacarlos de la zona. Y la familia Arias, que es la mía, es la que más predomina en el resguardo, y como somos líderes siempre nos han perseguido. Ya llega un momento en el 2003, yo nunca

quise renunciar y dejar a la comunidad, nunca, porque a mí la comunidad me decía: si usted se va, mire ya se fue fulano, se fue este, se fue este, y si usted se va cómo quedamos? Pero ya en últimas uno ya no resiste más... me espionaron la casa, me mandaban mensajes que me esperaban allá abajo, y entonces yo les mandaba a decir que subieran también, y también les mandaba a decir eso porque no les podía demostrar miedo, pero entonces ya en último momento en el 2003 yo sí dije, no, no, y me salí y me vine para Bogotá, pero yo no me he podido amañar aquí. (Arias, E., 16 de diciembre del 2014)

Las familias Embera entrevistadas también registraron haber salido de su territorio principalmente por causa del conflicto armado. Elcie, una indígena Embera Chamí, de 25 años, llegó a Bogotá hace 6 años y actualmente trabaja como trabajadora comunitaria en la Fundación Crecer, la cual se ubica en el barrio La Favorita, la cual dirige su atención especialmente a los indígenas que habitan en la zona, prestando atención integral también a los niños.

Yo estaba ahí en la comunidad y fue en día de elecciones, y no sabemos de donde llegaron ellos, guerrilla y soldados. Yo estaba ahí sentada y cuando escuché algo duro, pensé que eran los niños tocando tambores o haciendo ruidos los Emberas que estaban en la calle, pero cuando salí empezaron todos a correr hacia arriba y cuando dijeron después de 20 minutos que habían matado un niño y cuando llegamos ya estaba muerto. Yo me vine entonces a Bogotá con mi esposo para donde una prima que ya estaba aquí, y yo me vine embarazada. Llegamos primero a una residencia en el centro, y luego sí empezamos a hacer vueltas. Preguntamos por la ONIC y allá a uno le dicen a dónde tiene que ir, de allá me mandaron pa' la personería de Bogotá y se me hizo un poco fácil ir a hablar porque ya hablaba un poco de español. (Elcie, 17 de diciembre del 2014)

De igual manera, Marleni, de 28 años, junto a su nuera Luz Carmenza, de 18 años, ambas Emberas Chamí, quienes llegaron hace un año, manifiestan haber venido a Bogotá con sus esposos y sus hijos, por causa de la violencia en su lugar de procedencia. Por su parte, María Lisa, de 25 años y Emberá Katío, reporta haber tomado la decisión de salir de su territorio hace 9 meses, porque hay mucha pobreza y piensa que la ciudad puede ofrecerle mayores oportunidades económicas para estar mejor con sus dos hijos, teniendo en cuenta además que su esposo salió de casa y nunca regresó.

Tenemos entonces, historias de tres pueblos indígenas que comparten causas de desplazamiento similares, pero que aun así, presentan condiciones de vida en la ciudad bastante diferentes y que nos permite manejar dos contrastes interesantes

de la construcción de identidad y las percepciones de un proceso de inclusión y exigibilidad de derechos.

Los Kankuamo para iniciar, no se encuentran ubicados en zonas específicas de la ciudad, a diferencia de los Emberas que en su mayoría se concentran en los barrios La Favorita y San Bernardo. Los Kankuamo se ubican es a lo largo de Bogotá y cuentan por lo regular con espacios con condiciones bastante aceptables de vivienda, pudiendo acceder a todos los servicios públicos y lugares adecuados y estables. Por el contrario, las familias Emberas entrevistadas viven en los paga diarios, en cuartos pequeños donde se ubican entre 5 y 7 personas entre adultos y niños, en habitaciones donde también dan lugar a una estufa comunal, compartiendo baño con muchas otras personas, y para los casos de las familias que viven en arriendo, muchas veces sin acceso a servicios públicos por no tener el dinero para pagarlos. Así, lo visualizado en la práctica concuerda con los datos expuestos en el primer capítulo acerca de la vida de los indígenas en Bogotá, basado en publicaciones y estudios hechos en su mayoría durante el año 2009, lo cual indicaría en un primer momento que las condiciones, al menos de habitabilidad, no han mejorado mucho en los últimos años.

En cuanto a la esfera laboral y/o económica, los miembros de la comunidad Kankuamo ocupan cargos políticos y de interlocución entre el Estado y sus pueblos, alternados con la venta de artesanías. Reportan también que la mayoría de los miembros que se encuentran en Bogotá, obtienen ingresos económicos por el trabajo en distintos sectores, en especial el comercial, y que tienen además una relación constante con su territorio de origen a través del cual pueden percibir otros ingresos por la fabricación y comercio de artesanías y otros productos. Las familias Emberas en cambio, se dedican principalmente a la venta callejera de artesanías y a la mendicidad, aunque esta última actividad no se reportó directamente de la voz de las familias entrevistadas, sino que se registró a través de la trabajadora comunitaria y la directora de la Fundación, quienes las conocen desde hace un año.

En lo indagado respecto a educación, se reporta un nivel aceptable de acceso a jardines y colegios distritales de los niños, niñas y adolescentes Kankuamos y Emberas, los cuales, claro está, adoptan en su totalidad el modelo educativo occidental.

Es importante finalmente anotar que las entrevistas hechas a los miembros de la comunidad Embera Katío y Embera Chamí, contaron con una limitante como lo es la lengua, ya que estas personas hablaban muy poco español y se tuvo la necesidad de solicitar la ayuda de un traductor. Este elemento fue bastante significativo y determinante no sólo en el momento de la realización de la entrevistas, sino también en el análisis de las relaciones con el entorno en miras a una inclusión. Los Kankuamos al contrario, hablan español y no sólo a razón del tiempo que llevan viviendo en Bogotá, sino porque tal como se explicó en la caracterización de los pueblos hecha en momentos iniciales de la investigación, la pérdida de la lengua en este pueblo viene dada desde su territorio de origen décadas atrás.

3.2.2 Barreras y avances en la lógica inclusiva desde la visión del indígena y la visión institucional, desde la lectura de los derechos y las líneas de acción de la Política Distrital

La Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá D.C., Decreto 543 de 2011, dicta para efectos de su implementación caminos o ejes estratégicos que se obtuvieron a partir de un proceso de participación y consulta ciudadana desarrollada en la ciudad con comunidades indígenas, cada uno con líneas de acción específicas, las cuales orientan al Distrito en las rutas diseñadas para una atención con enfoque diferencial, con la visión de “una sociedad más incluyente, participativa, respetuosa y humana”.

Dichos caminos son: Gobierno propio y autonomía; consulta previa, participación y concertación; identidad y cultura; educación propia e intercultural; economía

indígena; salud y medicina ancestral; soberanía y seguridad alimentaria, y territorio.

A continuación, intentaremos cotejar la visión estatal y de la propia comunidad en torno al tema de la efectividad del goce de derechos, refiriéndonos específicamente a los anteriormente citados, los cuales pueden entenderse en el lenguaje de las capacidades, como mínimos sociales necesarios para la garantía de una vida digna y de una inclusión social desde el enfoque de derechos y el enfoque diferencial. A su vez, el ejercicio hecho nos permitirá identificar las principales falencias de la Política, así como también sus avances y sus retos.

3.2.2.1 Territorio, gobierno propio y autonomía.

Decidimos iniciar con el camino de la política referente al derecho al territorio, junto con el de gobierno propio y autonomía, debido a que en este escenario de organización identificamos uno de los principales problemas y limitantes actuales tanto de la Política como para los miembros de la comunidad, que atraviesan y afectan profundamente la realización de otros derechos.

La Política se propone como unas de las líneas de acción lo siguiente:

Promover y facilitar la participación de las organizaciones y pueblos indígenas legítimamente reconocidas/os en el Distrito, en los procesos de administración de las áreas protegidas del orden distrital a través de la inclusión de parámetros diferenciales en las normas aplicables y en los procesos de selección que correspondan. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 02 de diciembre del 2011)

Reconocimiento y promoción de la producción social del hábitat propio de las culturas indígenas, con énfasis en oferta de vivienda con criterios de dignidad adecuados a las cosmovisiones, usos y costumbres de los pueblos indígenas, con enfoque diferencial en los criterios de asignación de subsidios de vivienda. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 02 de diciembre del 2011)

Como podemos ver, las acciones están dirigidas en un primer momento a aquellas comunidades organizadas en cabildos, y la pregunta que nos surge a continuación es qué pasa entonces con aquellas que no están legítimamente

reconocidas ante el Ministerio de Interior? ¿No tienen derecho a participar y hacer parte de las acciones pensadas para garantizar el derecho al territorio? Los Kankuamos y los Emberas son comunidades que no se encuentran organizadas en cabildos en Bogotá, y en el caso de los Kankuamo tampoco están interesados en organizarse de esa forma, puesto que para ellos el hacerlo traería más desorden y desarticulación con su territorio de origen, con el cual deben guardar y mantener una estrecha relación porque la comunicación constante con el “Mamo³⁰” y sus líderes es esencial y hace parte de su identidad, aunque estuviesen viviendo en Bogotá. De igual manera, sus autoridades están viniendo con cierta frecuencia a la ciudad, para hablar con ellos sobre la comunidad y hacer sus rituales. Los Emberas por su parte, no se han organizado en cabildo porque es una población fluctuante que debido a sus procesos de desplazamiento por conflicto armado y las situaciones de emergencia que se han presentado, cambian constantemente de lugar y en otras ocasiones retornan a su territorio, sin presentar una estabilidad en lo referente a su estadía en la capital, sin que ello signifique que son pocos los Emberas que habitan en la ciudad o que sus condiciones de vulnerabilidad no estén presentes.

Nos encontramos entonces aquí con el primer gran obstáculo para el ejercicio de los derechos, pues en el Distrito, según lo reportado por SDIS, uno de los criterios para el acceso a servicios tales como la asignación de subsidio de viviendas y el acceso a la canasta complementaria de alimentos modalidad indígena, es ser miembro de un cabildo constituido y reconocido por el Ministerio del Interior. Además de esto, las bases de datos que construye el SDIS para tener las listas los de posibles “beneficiarios” de los servicios que se ofrecen, se articula a partir de los 5 cabildos que hay en Bogotá (Inga, Muisca Suba, Muisca Bosa, Pijao y

³⁰ El Mamo es una autoridad indígena que representa el principio del conocimiento y la sabiduría. Es un guía, un orientador de la Ley de Origen.

Kichwa) además de 8 pueblos más³¹, dentro de los cuales no se encuentran ni los Emberas ni los Kankuamo. (Ortiz, K., 08 de enero del 2014)

El gobierno propio y la autonomía se ven trastocados sin duda alguna bajo estas circunstancias, pues el no poder acceder a un espacio o territorio colectivo digno, implica una desconexión con el dominio y reproducción de los usos y costumbres, en el sentido de territorio de Carlos Perafán trabajado anteriormente. Al respecto, dos miembros de comunidades indígenas visibilizan la problemática:

[...] el dirigente Embera Rojas Birry afirma: Sin este derecho (propiedad colectiva) los anteriores (derechos a la identidad cultural y a la autonomía) son sólo reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. (Bonilla, M., 2011, p. 21)

Aquí en Bogotá hay 5 cabildos reconocidos y son los únicos que están interlocutando con la institución, y ahí ya hay un vacío, un límite. Y entonces ¿los que no están reconocidos que se mueran del hambre?, ¿no tenemos los mismos derechos?, ¿por qué se necesita ese reconocimiento?, ¿quién es quién para reconocer a alguien? Yo, Evelio, soy Kankuamo y me reconozco como indígena aquí y en cualquier parte y no necesito que el Ministerio del Interior y alguien del gobierno diga, “éste es Kankuamo y debe ir para tal lado para que lo reconozcan”, me parece eso una falta de respeto. (Rodríguez, E., 10 de diciembre del 2014)

De esta manera, la organización actual de los pueblos trabajados en este estudio, representa no sólo una berrera en el acceso a los servicios, sino también una forma de discriminación forjada desde la propia política, afectando su identidad como pueblos indígenas y limitando las prácticas de goce efectivo de derechos e inclusión social.

3.2.2.2 Soberanía Alimentaria.

Frente a este aspecto, Secretaría de Integración Social manifiesta tener un avance en la implementación de seguridad alimentaria con enfoque diferencial, la cual viene construida a partir de los lineamientos y la institucionalización de la “política pública de seguridad alimentaria para población indígena desplazada” del

³¹ Pueblos Nasa, Yanacona, Misak, Huitoto, kamsa, Wounaan, Tubu.

año 2006, con la cual se entrega una canasta con una minuta que va de acuerdo con las particularidades de las comunidades, con el objeto de que las familias indígenas puedan mantener el consumo de sus principales alimentos como el maíz, el plátano, las habas, la quinua, entre otros, y así mantener sus prácticas gastronómicas. Sin embargo, esta canasta fue pensada inicialmente para las personas pertenecientes a los cabildos registrados, por lo que a las demás comunidades que no cuentan con este registro, se entrega de forma mensual un bono canjeable por alimentos que cubre aproximadamente el 30 o 40% de alimentación. (Ortiz, K., 08 de enero del 2014)

La otra modalidad para la prestación de este servicio, es la “Canasta Complementaria de Alimentos Modalidad Indígena”, la cual aparte de cubrir entre un 40 y 50% de la alimentación con las particularidades de las comunidades, tiene el componente de “inclusión social” el cual consiste en un acompañamiento a las familias que adquieren el servicio, en formación de derechos individuales y colectivos, construcción de lineamientos de plan de vida comunitario, potencialización de fortalezas de la comunidad, entre otros. Sin embargo, el criterio para acceder a este servicio es hacer parte de un cabildo y ser población indígena vulnerable o en condiciones de desplazamiento, lo cual resulta paradójico puesto que muchos de los Emberas y varios de los Kankuamos, que habitan en condiciones de vulnerabilidad, no podrían acceder.

Al respecto, tanto Emberas Chamí y Katío, como Kankuamos, reportan que una de las cosas más difíciles a la que se deben enfrentar cuando llegan a la ciudad es consumir alimentos a los cuales no están acostumbrados, ya sea por falta de recursos económicos o por las diferencias gastronómicas dadas en los departamentos. Aun así, se registra en las entrevistas que en los casos que se recibieron mercados o bonos para alimentos, lo que se permite comprar no está de acuerdo con las especificidades de la comunidad. Adicional a esto, en el caso de los Emberas, parecen no tener conocimiento de las ayudas dadas por SDIS y mucho menos del proceso que se debe realizar para acceder a éstas, que para el

caso sería acercarse a la subdirección local para hacer la identificación y verificación de su condición de vulnerabilidad para hacer el ingreso posterior a la canasta. Este desconocimiento se debe también a que la institución trabaja con un “espacio autónomo indígena” que está compuesto por los 14 pueblos referenciados anteriormente, para el cumplimiento de procesos y prestación de servicios.

Te dan frijoles, te dan panela, te dan harina. No toda la gente nuestra está acostumbrada a comer esto, las costumbres son indígenas, el organismo no está acostumbrado a esta clase de comida y se enferman. Aquí en Bogotá en las mañanas la mayor parte de la comida es chocolate, pan, changua, huevos, mire la comparación, nosotros estamos acostumbrados al bollo de maíz, plátano, ahuyama, carne, pescado. Cuando se dan las ayudas humanitarias se dan los alimentos que se consumen aquí, te dan el frijol duro, la lenteja dura. (Rodríguez, E., 10 de diciembre del 2014)

Cuando uno llega a Bogotá la dieta hay que cambiarla, porque no hay dinero para pescado, entonces toca reemplazarlo por el arroz. (María Lisa, indígena Embera Katío, 17 de diciembre del 2014).

Sin embargo, para la población Kankuama la situación torna un tanto diferente, puesto que tienen mayor capacidad de acceso a los alimentos pese a que se mantiene una dieta que no es acorde a la tradición cultural. Para ello, se tiene conocimiento de que para varias familias de esta comunidad, el Estado ha provisto terrenos fuera de la ciudad con características similares a las de su territorio de origen en los cuales pueden cultivar sus principales alimentos y reproducir prácticas culturales.

3.2.2.3 Educación propia y etnocultural.

Frente a este camino, la Política se propone la implementación del modelo intercultural para los pueblos indígenas, con niveles de educación propia, capacitación a docentes y diseño de materiales didácticos, al lado de la promoción de estrategias pedagógicas y comunicativas para la divulgación de los derechos diferenciales, junto a medidas de enfoque diferencial para garantizar el acceso y permanencia de los indígenas en la educación en todos sus niveles.

Ante estas líneas de acción, es necesario reconocer que se ha avanzado en el trabajo del reconocimiento y la búsqueda de interculturalidad, en un proceso que ha iniciado con la socialización y sensibilización en instituciones educativas del conocimiento de la riqueza cultural de los pueblos indígenas que hay en Bogotá, ya que uno de los principales problemas que se detectan a nivel distrital es la falta de conocimiento y valoración de las culturas de nuestro país.

De esta manera, SDIS ha adoptado el enfoque diferencial en los servicios que presta en atención integral a primera infancia a través de la creación de la “casa de pensamiento intercultural” que antes eran los jardines indígenas. En dichas “casas de pensamiento” está el espacio de “usos no convencionales” que se basan en las costumbres de un grupo específico pero dentro de un marco intercultural, en el cual se busca relacionar al niño indígena con su cultura pero también con las otras, de tal forma que haya un conocimiento de los usos y costumbres de los otros pueblos que confluyen en el lugar educativo. Para ello, se contratan maestras indígenas, sabedores³² y maestras mestizas también. (Ortiz, K., 08 de diciembre del 2014)

Actualmente el Distrito cuenta con 8 casas de pensamiento (Inga, Muisca Suba, Muisca Bosa, Kichwa) referentes a los 5 cabildos, y la casa Huitoto, Misak y la que se encuentra Ubicada en Mártires. Esta última casa reporta asistencia de niños y niñas Emberas, y en un principio fue pensada especialmente para esta comunidad junto con los Pasto, pero SDIS explica que a razón de estar los Emberas en situaciones de continuo movimiento y trabajo en la calle, los niños no asisten con regularidad.

En cuanto a los demás niveles de escolaridad, desde el interior de las comunidades Emberas y Kankuamo se manifiesta acceder fácilmente a las instituciones educativas públicas sin presentar ningún inconveniente en el proceso del ingreso. Sin embargo, según las entrevistas realizadas, en todos los colegios

³² El sabedores es una persona miembro de la comunidad que conoce la lengua y las principales tradiciones, y es la encargada de compartir el conocimiento que poseen. Esta persona por lo regular es un adulto mayor, pero también lo puede ser un miembro más joven, siempre y cuando lo elija la misma comunidad.

se habla español y no hay un sistema de educación indígena propio. En el colegio Agustín Nieto por ejemplo, asisten en su mayoría niños y niñas Emberas, pero aun así no se cuenta con etnoeducadores. Se cuenta con dos profesoras Emberas pero que deben ajustarse al currículo tradicional occidental y lo que se hace es que en el momento es que el niño no entienda algo en específico, se le explica en su propia lengua.

Así entonces, pese a que el derecho a la educación no ha sido vulnerado, los avances en la adopción del sistema de educación propia (SEIP) han sido casi nulos, visibilizando un vacío en la implementación de la política, ello también a razón de que al interior de la propia institución existe aún el debate de si generar espacios tan específicos con enfoque diferencial genera más segregación que inclusión. De todas maneras, teniendo en cuenta esta perspectiva, lo que tendríamos sería una contradicción entre los lineamientos de la política y la visión estatal de atención.

3.2.2.4 Economía indígena.

Como se ha señalado anteriormente, las principales actividades económicas de los Kankuamo que viven en la ciudad es la fabricación y comercio de mochilas y artesanías, mientras que las de los Emberas es la fabricación y venta callejera de las mismas junto a la mendicidad. Sumado a este última característica, se reafirmó por parte de las mismas mujeres Emberas entrevistadas, la poca participación de los hombres en la economía del hogar, ocurriendo un cambio de roles en el trabajo y en la consecución de dinero, evidenciando en la práctica lo que se ha reportado anteriormente a través del informe de Vía Plural (2009).

Es difícil para ellos trabajar porque les piden papeles, les piden el bachillerato, tener libreta, entonces mantienen en las casas y las mujeres piden limosnas para poder mantener a la familia. La mujer es la que más colabora en la parte económica. (Elcie, 17 de diciembre del 2014)

Sin embargo, hay ocasiones en la que llegar a Bogotá representa al contrario de muchos casos, nuevas oportunidades económicas y mejoramiento en la calidad

de vida, como es el caso de María Lisa, indígena Embera Katío, que pese a referirse a la dificultad de trabajar día a día para conseguir lo del paga diario, tiene más estabilidad económica que en su territorio de origen, puesto que en su lugar de origen en el departamento del Chocó, debía caminar 8 horas varias veces a la semana para llegar al pueblo a vender sus productos.

Por otro lado, tanto Kankuamos como Emberas, reportan que el mayor problema para acceder a un empleo formal son los niveles de baja escolaridad con los que llegan aquí a Bogotá (la mayoría reporta no haber estudiado o haber cursado hasta 3ro y 5to de primaria), y la descontextualización de saberes frente a lo que se exige dominar y conocer aquí en la ciudad. De esta manera, las líneas de acción propuestas por la Política Distrital, las cuales giran principalmente en torno a la generación de empleo formal, fortalecimiento de proyectos productivos como las famiempresas o microempresas, capacitación y formación para la inclusión laboral, se sienten bastante alejadas de la realidad en lo que respecta al menos a los grupos indígenas trabajadas en la presente investigación, puesto que ante la pregunta de posibles ayudas estatales para el acceso a estos servicios, dicen no haber recibido ninguna, salvo ayudas de emergencia como bonos o mercados, y desconocen además este componente de la Política.

Aun así, llama mucho la atención que estos tres pueblos difieren bastante en la percepción que tienen del trabajo y de las formas posibles de buscar los medios económicos para subsistir en la ciudad. Cuando preguntamos por la opinión frente a esta diferencia, Augenio Arias, indígena Kankuamo comenta:

Tu miras a los Embera porque tú los ves en la calle, porque si tu miras aquí en Bogotá los únicos que ves en la calle, en los semáforos, son Emberas, y tú no ves otro indígena en la calle porque nosotros lo primero que tenemos como pueblo indígena es la dignidad, nosotros así estemos sufriendo las consecuencias económicas como sea, tenemos la dignidad, porque nosotros decimos: hay que ser recursivos, hay que trabajar, siempre está la forma, no así. Entonces siempre estamos en ese problema con la ONIC, porque yo hago parte de la ONIC y dialogamos con los Embera, porque decimos no, los Embera siempre nos hacen quedar mal porque nosotros debemos tener dignidad, nosotros no sabemos hacer eso, sabemos trabajar, sabemos producir, sabemos hacer nuestras artesanías. (Arias, E., 16 de diciembre del 2014)

Se debe tener en cuenta aquí, que los Emberas cuentan con una limitante extra que es la lengua, lo cual dificulta las relaciones comerciales, laborales y en general de interlocución con la población mayoritaria, que en suma afecta los procesos de inclusión social.

La visibilización de estas barreras para el goce efectivo del derecho a tener los recursos y la capacidades para una vida digna y el desarrollo propio, nos aboca a dos problemáticas centrales que se rastrearon en el trabajo con comunidad indígena en Bogotá, las cuales hacen referencia a la participación y la identidad.

3.2.2.5 Consulta previa, participación y concertación.

Si bien la construcción de la Política Pública es el resultado de un proceso de concertación entre miembros de comunidades indígenas que habitan en Bogotá y el Distrito, que tiene sus primeras puntadas en el Plan de Desarrollo del 2004 con la administración de Garzón, para luego consolidarse como una Política Distrital para Pueblos Indígenas en Bogotá siguiendo los lineamientos del Acuerdo 359 de 2009 , se evidencia en general un alto grado de desconocimiento por parte de las comunidades indígenas de los objetivos principales, los lineamientos o acciones que se proponen específicamente para ellos, a partir de la Política.

Durante las conversaciones sostenidas con ellos, la totalidad de los indígenas Emberas entrevistados y dos indígenas Kankuamo dijeron no tener conocimiento de la Política Pública diseñada para ellos como colectivos, lo cual indica que no ha habido procesos de presentación y socialización de la misma. Intentamos dialogar y preguntar acerca de las posibles razones de este hecho, y nos encontramos con que el primer obstáculo para su conocimiento es que la Política se encuentra en español y actualmente no está traducida a ninguna lengua. Por su partes, SDIS manifiesta hacer socializaciones del Decreto a través del acompañamiento conocido como “inclusión social” que está dentro del servicio de “la canasta complementaria de alimentos modalidad indígena”, lo cual continua

significando un desconocimiento total dentro del marco de esta investigación, puesto que dicho servicio está dirigido únicamente a los 5 cabildos constituidos, y aun así, quedaría en el tintero la cuestión acerca de cómo se está dando a conocer la Política, ya que si ésta no está traducida a diversas lenguas, al menos en sus principios y objetivos básicos, su presentación por parte de un servidor público podría viciarse por prácticas conductivistas.

Siguiendo este orden de ideas nos preguntamos entonces ¿quién conoce realmente la Política Distrital? ¿A quién le llega? ¿Cómo hacer una exigencia de derechos si no se conocen los instrumentos jurídicos y legales que los respaldan? La necesidad de tener herramientas jurídicas para garantizar la pervivencia de una cultura es vital y de suma importancia, pues no es preciso que una cultura se debilite o desaparezca como producto de las fuerzas de poder que hay dentro del Estado. Sin embargo, es preciso que esas herramientas jurídicas se respeten y sean realmente hechas para la comunidad, y no descontextualizadas del entorno, porque aun, estando un grupo indígena conviviendo dentro de un grupo mayoritario, deben tener su propia autonomía y participación dentro del nuevo entramado cultural. No puede haber garantía de derechos si se parte de una situación de desconocimiento de los mismos y por tanto, no podemos pensar en una participación real de los grupos indígenas en las dinámicas sociales de la ciudad, mientras no se ubique al sujeto desde su propia visión, desde la visión estatal y de la población mayoritaria, como un sujeto de derechos que debe conocerlos y exigirlos.

El llamar la atención sobre los vacíos encontrados en cuanto el tema de la participación ciudadana, nos lleva a una esfera más amplia que resulta siendo para nosotros, uno de los pilares fundamentales para pensar en una inclusión social efectiva, puesto que debería constituir realmente el punto de partida del sujeto y la política: la identidad y la cultura.

3.2.2.6 Identidad y cultura ¿Aculturación?

Desde la Política Distrital las líneas de acción que se ordenan permiten ver que hay una conciencia de la necesidad de implementar acciones que promuevan, visibilicen y fortalezcan la identidad del indígena en la ciudad, para lo cual propone principalmente la generación de espacios para la sensibilización y formación ciudadana para el conocimiento y respeto de la cultura indígena, y acciones para la recuperación, fortalecimiento, protección y salvaguarda de las costumbres, las lenguas nativas, la tradición oral y escrita.

Esta preocupación por la afectación de características culturales propias del indígena que llega a la ciudad y empieza a desarrollar su vida en medio de una cultura mayoritaria, con todo el choque cultural que ello implica, es también percibida al interior de la propia comunidad. De hecho, es la preocupación más grande que tienen tanto líderes como miembros de los pueblos indígenas, puesto que han sido testigos de un proceso de aculturación y reconstrucción de la identidad, en procesos de integración social (más no inclusión) donde se ven obligados a dejar muchas de sus características identitarias para poder entrar en dinámicas propias de la cultura occidental.

[...] y es que encontramos niños aquí que ya no quieren saber que son indígenas y si seguimos viniéndonos a la ciudad nuestra juventud ya no va a ser una juventud que se va a reconocer como indígena, porque ya no van a querer eso. Un día encontré un Embera con el pelo en el techo alzado y los calzones ahí abajo en el suelo, entonces yo dije ¿cómo es eso? ¡No, esto ya no! Entonces ya no querían escuchar nuestra música, nuestra costumbre, nuestra tradición, ya no querían saber de esto, y esto sí ha sido una preocupación de nosotros. Preocupa que esos niños cuando llevan mucho tiempo aquí y van a territorio llegan como extraños, se van a sentir como extraños, y ya no van a respetar a las autoridades porque no las reconocen como tal. (Arias, E., 16 de diciembre del 2014)

Así, prácticas de integración que parecen tan normales como asistir al colegio, visitar al médico, comprar los alimentos, pedir ayuda estatal, construir relaciones interpersonales, vender sus artesanías, representan para el indígena Kankuamo y el Embera, y con seguridad para los otros pueblos que vienen desplazados de otras partes del país, un proceso de aculturación donde se pierden elementos propios de la cultura, y a la vez un proceso de reconstrucción de la identidad que

permite adquirir nuevas herramientas, percepciones y modos de verse y concebirse como indígena en la ciudad.

Esta tensión identitaria y cultural, nos lleva a un enfrentamiento entre el modelo antropológico indigenista³³ que tradicionalmente conocemos y la imagen e identidad de un indígena “urbano” que ha adquirido nuevas prácticas e instrumentos sociales, y ha perdido otros como su lengua y la relación que tenía con su territorio de origen, con todo lo que ello implica.

Estos sujetos habitan un espacio que no es el que históricamente se asocia con el tipo de sujeto con el que ellos se identifican. Los indígenas, se dice tradicionalmente, no viven en las ciudades; los indígenas viven en el campo, en las reservas y resguardos; en sus territorios colectivos y ancestrales. Es en estos espacios en donde su cultura se encuentra enraizada. Allá están los referentes materiales y simbólicos que nutren sus tradiciones. Allá y sólo allá se pueden volver realidad las prácticas que los hacen sujetos y grupos particulares. Los indígenas son culturalmente diversos, se argumenta, dada la íntima relación que tienen con sus tierras ancestrales y con las variables físicas que las caracterizan. Los indígenas, se dice continuamente, tienen una relación particular y única con la naturaleza.” (Bonilla, M., 2011, p. 2)

¿Se debería pensar entonces que el indígena que habita en la ciudad pierde su identidad y deja de ser? Ante la pregunta sobre la propia concepción de su identidad todos los entrevistados manifiestan seguir sintiéndose nativos y seguir sintiéndose miembros de su comunidad, pese a todas las limitantes que encuentran en Bogotá para su reproducción cultural. Ahora bien, puesto que no podemos entrar aquí a profundizar sobre la configuración antropológica de la identidad de un indígena “urbano”, si se le puede llamar así, dado que se escapa de los objetivos y la naturaleza de la presente investigación, consideramos importante traer a la luz la consideración sobre la imagen que tiene el Estado y el indígena de sí mismo, como un individuo ubicado ya en el contexto Bogotano, ya que de ahí depende en gran parte la posición que asume el destinatario de la política y la forma en que la institución diseña e implementa su atención a este tipo de población.

³³ El modelo antropológico indigenista tiene las siguientes características: categorías: territorio ancestral, territorio rural, naturaleza salvaje, prácticas culturales atávicas ineludiblemente relacionadas con el territorio, economía de subsistencia y pretensión de mantenerse como una comunidad cultural distinta de la comunidad cultural mayoritaria. (Bonilla, M., 2011, p. 19)

Nos referimos en este punto a la pregunta por el sentido de la Política Distrital más allá de su efectividad y del cumplimiento de los caminos y líneas propuestas. ¿Es acaso el sentido de la Política realmente incluir socialmente al indígena que llega a la ciudad? O es más bien ¿implementar medidas de atención que consigan solo bajar niveles de vulnerabilidad? ¿Están orientadas las acciones políticas al reasentamiento? ¿a la ubicación definitiva de la comunidad en el Distrito? o ¿al retorno?

El tema que se esconde tras estos interrogantes es sobre si la institución diseña sus servicios y rutas de atención partiendo únicamente sobre la identificación de las necesidades del individuo, en este caso el indígena, o va más allá de este momento normativo, para llegar a un reconocimiento del sujeto como garante de derechos y crear los mecanismos necesarios y efectivos para ejercerlos. Sabemos que la Política para pueblos indígenas en Bogotá tiene por objeto el *garantizar, proteger y restituir sus derechos individuales y colectivos, mediante la adecuación institucional y la generación de condiciones para el fortalecimiento de la diversidad cultural, social, política y económica y el mejoramiento de sus condiciones de vida, bajo el principio del Buen Vivir*, dentro del marco de una ciudad tolerante e inclusiva; y sabemos también, que la principal exigencia para lograr una inclusión social es el reconocimiento atravesado por un enfoque diferencial del individuo y su comunidad, y la capacidad de ejercer plenamente sus derechos. ¿Se estaría logrando entonces, desde esta lógica, una inclusión efectiva del indígena en Bogotá, según lo expuesto anteriormente desde la visión y las experiencias de la institución y de la misma comunidad?

3.2.2.7 Baja detección e identificación de poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad social y baja inclusión social.

La Quarterly Americas, “The policy journal for our hemisphere” realiza un análisis del Índice de Inclusión Social para el año 2014, haciéndole seguimiento a los

derechos, el acceso a los mercados, la educación y participación política en la región, así como también las políticas públicas, entendidas como la inversión social, actitudes y comportamientos de los públicos. El analizar estos elementos dentro de este marco es, según señalan los investigadores del mismo artículo, un enfoque integral que proporciona la mejor medición de la capacidad de un ciudadano de participar de manera significativa en el sistema político y en la comunidad en general, lo cual permite desarrollar su potencial. (Bintrim, R., Escarfuller, W., Sabatini, C., Tummino, A. y Wolsky, A., 2014, p. 3) Adicional a las variables enunciadas anteriormente, el estudio incluye una desegregación de las mismas en variables según raza/origen étnico y género, pudiendo identificar sectores de la población que necesitan ser el objetivo de una inclusión eficaz y significativa.

Los resultados arrojados respecto a Colombia no son muy alentadores, puesto está entre los países que no incluyen las preguntas sobre la raza y el origen étnico en sus datos de censo, junto a Costa Rica, El Salvador, Argentina y Honduras, lo que ocasionó, además de todas las implicaciones sociales y políticas que se derivan, que no se diera ni puntaje ni clasificación a razón de no operar todos los indicadores.

Desde aquí nos preguntamos entonces, hasta dónde va el compromiso del Estado de reconocer a nuestros pueblos étnicos si ocurre que los pasa por alto, en tanto comunidades, en la realización de censos para la medición del indicador de inclusión social, y ello cuestiona también, directamente, el sentido y la eficacia de las políticas públicas implementadas específicamente para la atención de grupos étnicos. De hecho, durante la entrevista realizada a la funcionaria del SDIS, se reconoció que uno de los problemas para la efectividad en la aplicabilidad de la política era la débil información con la que se contaba la institución, acerca del número real de familias indígenas que están en Bogotá y el desconocimiento de sus condiciones y características actuales, puesto que no se

han dado lineamientos claros para la investigación y levantamiento de los datos necesarios. (Ortíz, K., 08 de enero del 2014)

Ahora bien, como hemos señalado anteriormente, el reconocimiento, garantía de derechos e inclusión social son elementos políticos y sociales que necesariamente se encuentran relacionados y se dan en conjunto, pues no es posible que se realice uno sin tener en cuenta el otro. Así entonces, no es posible pensar en una inclusión cuando no hay reconocimiento del individuo y de la comunidad, y no se garantizan los derechos individuales y colectivos.

Así entonces, la clasificación general de Colombia en el Índice de Inclusión Social que para el año 2014 fue el puesto No. 11, mientras que en el año 2013 fue el puesto No. 9, (Bintrim, R., Escarfúller, W., Sabatini, C., Tummino, A. y Wolsky, A., 2014,p. 6), lo que indica es la débil capacidad del Estado y de los diversos sectores del país para garantizar y generar estructuras sociales y políticas que permitan ejercer efectivamente los derechos políticos y civiles de la sociedad colombiana.

Las cifras de la ficha estadística³⁴ presentada por La Quarterly Americas³⁵ muestran grandes falencias en tanto no toma en cuenta el factor de raza y etnia en indicadores como la inscripción en la escuela secundaria, la población que vive con más de \$4 al día, acceso de una vivienda adecuada, y de empleabilidad y acceso al empleo formal, que son categorías importantes para evaluar las condiciones y la calidad de vida de la población.

Ocurre así una invisibilización de las problemáticas actuales de los grupos étnicos en referencia a estas variables claves de la inclusión social, puesto que al no aplicar a la desagregación de la variable según raza/origen étnico, se está imposibilitando la visibilización del estado actual de procesos de inclusión de grupos étnicos en los sectores educativo, político, económico, laboral y de

³⁴ Ver anexo B

³⁵ Claves para las variables y fuentes en anexos C y D.

vivienda. Por otro lado, las variables en las cuales si se integró la pregunta por la raza y la etnia que son: participación ciudadana, empoderamiento personal y capacidad de respuesta del gobierno (eficacia), muestran tasas muy regulares que permiten ver que la misma población étnica encuestada califica en términos medios (3,18 en una escala de 1 a 7) la eficacia de la atención estatal, lo que se puede traducir también en un débil reconocimiento. De la misma manera, se ven cifras no aceptables en cuanto al empoderamiento personal (3.63) que hace alusión a la comprensión de los problemas políticos más importantes del país, reflejando desconocimiento y falta de información de la situación actual de Colombia por parte de las comunidades étnicas, y una muy baja participación ciudadana, que mide el promedio de asociaciones en las que minorías étnicas harían parte (con un promedio de 1.83), revelando ausencia de mecanismos de participación efectivos para la organización de las comunidades y para la adquisición de herramientas necesarias para la protección y garantía de sus derechos.

Un informe del Banco Mundial de 2013 revela que los mayores adelantos en la pobreza Latinoamericana han sido resultado del crecimiento en el empleo, lo que hace más importante que los países con amplias discrepancias en el acceso a empleos formales por raza y origen étnico dirijan su atención a estas poblaciones. (Bintrim, R., Escarfuller, W., Sabatini, C., Tummino, A. y Wolsky, A., 2014, p. 16)

No en vano, la principal recomendación ante los resultados del análisis del Índice de Inclusión Social presentados, consiste en incluir los indicadores de raza/origen étnico en los cuestionarios del censo y prestar atención especial a las debilidades en el campo educativo y de empleabilidad.

[...] Países como Argentina, Costa Rica, Colombia, El salvador y Honduras deben incluir en sus censos preguntas que midan la raza y el origen étnico. Como estos son problemas social y políticamente relevantes – tanto en el contexto histórico como en la actualidad – la inclusión social sólo puede tratarse de manera eficaz teniendo en cuenta estas realidades. [...] El Banco Mundial propone asistencia técnica en los métodos de recolección de datos del censo y el Banco Interamericano de Desarrollo está trabajando con los países para asegurar que se incluyan las mediciones étnicas y de raza. (Bintrim, R., Escarfuller, W., Sabatini, C., Tummino, A. y Wolsky, A., 2014, p. 15)

Finalizamos así, con la presentación de los principales avances y barreras en tema de inclusión social identificados en la situación actual de comunidades indígenas en Bogotá, lo cual, más allá de evaluar los alcances de los servicios prestados por parte de la institución y la percepción que los grupos indígenas tienen de ellos, nos abre la puerta a cuestionarnos por los retos que se deben enfrentar para la superación de barreras en miras a una inclusión social.

4. Los retos de una inclusión social de los pueblos indígena en Bogotá y de la aplicabilidad de la Política Pública

En primer lugar, a pesar del reconocimiento internacional de los derechos humanos universales como proceso civilizador, la discriminación contra los pueblos indígenas y las minorías étnicas ha sido practicada en incluso respaldada jurídicamente a lo largo de los años. [...] En segundo lugar, tras una larga historia de genocidio y etnocidio, de políticas de exclusión o integración expuestas, la eliminación de la discriminación no puede lograrse a través de la mera igualdad formal ante la ley [...] Los derechos étnicos deben ser contruidos o contextualizados como derechos de pueblos y colectividades para proteger adecuadamente, como derechos humanos, a los individuos que pertenecen a dichos pueblos y colectividades. (De Sousa Santos, B., 2001, p. 32)

Haber construido una visión de lo que hasta ahora se ha logrado y los vacíos presentados en tema de inclusión social de comunidades indígenas que llegan a Bogotá, desde la misma percepción de estos pueblos y desde la percepción de la institución, aparte de mostrarnos profundas falencias y debilidades en el acceso a las capacidades necesarias para un goce efectivo de derechos, nos ubica, como investigadores y como lectores, en la interpelación por la búsqueda de sentido y por las posibilidades reales de intentar alcanzar a través de la implementación de una política pública, una inclusión social de un indígena en un contexto urbano.

Así, hemos recorrido un camino en el cual se ha profundizado en los principios claves y los enfoques primordiales para la comprensión tanto de la situación actual de las comunidades indígenas en la ciudad, como de la Política Distrital diseñada para ellos, comprensión que más allá de evaluar la efectividad de los servicios prestados a las comunidades, nos suscita la necesidad de encontrar los problemas fundamentales que se esconden tras la situación actual de exclusión y vulnerabilidad de los grupos étnicos trabajados, y los retos que implica pensar en una posible inclusión y en la aplicabilidad de la política.

De esta manera destacamos finalmente tres puntos centrales: Primero: el problema del reconocimiento y la construcción de ciudadanía del indígena; segundo: los desafíos del enfoque diferencial, y tercero: la necesidad de la inclusión de otros elementos (corresponsabilidad entre actores y conocimiento y

difusión efectiva de la política en diversas lenguas) y de un nuevo orden en las esferas de la inclusión social.

El problema más grave aquí es que no nos conocemos ni a nosotros mismos, ustedes no saben cuántos pueblos indígenas hay en Colombia, cómo se llaman, ustedes no saben cuáles son nuestros usos y costumbres. Y si yo te pregunto a ti si crees que eres indígena me vas a decir que no, y razón tienes para pensarlo, porque de pequeña te enseñaron otra cosa, pero si me pongo a buscar voy a encontrar que sí tienes sangre indígena. Y es que los nativos están por todo el país, al departamento que tu vayas vas a encontrarlos, pero es la sociedad la que no sabe recibirnos. Unos nos tratan de hediondos, de marihuaneros, de perezosos, pero ni siquiera saben por qué es que estamos aquí en Bogotá, y nosotros somos los hermanos mayores y tenemos conocimientos que ustedes no poseen, pero eso no lo valoran, y el hermano blanco lo que hace es destruir la naturaleza que nosotros vinimos a cuidar. (Carrillo, G. 10 de diciembre del 2014)

Una de las principales condiciones para pensar en la exigibilidad de derechos y un goce efectivo de los mismos, es el “reconocimiento”, en todas sus dimensiones y con todo lo que implica legal, social, política y culturalmente. La teoría de la “política del reconocimiento” de Taylor abarca pues estas dimensiones, pues al trabajar tanto el reconocimiento en la esfera particular como universal, nos permite situarnos en el plano de los derechos individuales y colectivos, en una articulación que de respetarse y efectuarse realmente, nos llevaría a la posibilidad de pensarnos verdaderamente como un país multicultural e intercultural, que respeta y reconoce sus diversos grupos étnicos.

Sin embargo, este reconocimiento se ve truncado cuando vemos las continuas violaciones a los derechos humanos de la que han sido víctima los grupos indígenas con todas las situaciones que se desprenden de ello, tales como desplazamiento hacia las ciudades, inadecuadas condiciones de habitabilidad, rompimiento en la relación con su territorio de origen afectando su identidad, baja participación en los mecanismos y procesos sociales de la ciudad donde se habita, y demás circunstancias ya nombradas a lo largo de la investigación que representan un bajo nivel en el goce efectivo de derechos y en el acceso a las capacidades necesarias para exigirlos y realizarlos, desde la teoría de Sen y Nussbaum.

Pero el problema por el reconocimiento no solo radica y se manifiesta en la ausencia estatal y en la ineficacia de una atención y protección oportuna e integral, el débil reconocimiento que se identifica en lo que respecta a lo estudiado en las comunidades indígenas emana inicialmente de un desconocimiento del que somos responsables todos los actores de la sociedad, cuando segregamos al indígena y lo pensamos como un individuo apartado del común, encerrado en su propio territorio ancestral y no como un actor social con igualdad de derechos, capacidades y oportunidades que al de la cultura mayoritaria.

El verdadero reconocimiento, del que nos habla Taylor, debe entonces situar al indígena primero como un sujeto garante de derechos, pues es preciso que se le reconozca en primera instancia como un ciudadano dentro del marco de la igualdad, antes que como víctima dentro del marco de la necesidad. Esta postura marca una lectura clave para el avance en el tema de derechos y la posibilidad de una inclusión social, pues determina estructuralmente la construcción de la noción de ciudadanía que tiene el indígena de sí mismo y el Estado, y por tanto, o ubica al sujeto en la responsabilidad de situarse con actor social y al Estado en la obligación de crear los mecanismos y capacidades necesarias para darles cumplimiento a los derechos; o bien, los sitúa a los dos dentro de una relación paternalista, donde el indígena sólo se sitúa en la dinámica de la necesidad de pedir todo al Estado, así no se cumplan ni siquiera los mínimos sociales propuestos por Nussbaum, y el Estado asume el papel de dar asistencias y ayudas de emergencias para mitigar situaciones de vulnerabilidad.

En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. (Abramovich, Abril 2006, p. 2)

Esto nos lleva al asunto de la corresponsabilidad entre los actores (Estado y comunidades indígenas), que consideramos es otra de las barreras en la búsqueda de una inclusión efectiva. Pues ¿cómo ha de incluirse socialmente una

persona que reafirma su identidad constantemente en el plano de la precariedad, la pobreza y la exclusión, que no se interesa mucho por desarrollar las capacidades necesarias para mejorar sus niveles de vulnerabilidad, y que al contrario se afianza en el discurso de víctima para perpetuar su condición? El discurso de víctima y del asistencialismo resulta siempre fácil por parte de los dos actores y no tiene en sí una apuesta por la movilidad social y la inclusión. Al respecto, llama la atención por ejemplo, que pese a que en los tres pueblos trabajados se presenta un desconocimiento por la Política Pública en referencia, la exigibilidad de derechos y la noción de ciudadanía difiere en gran manera entre los Kankuamos y los Emberas, en un escenario donde parece que éstos últimos se identificaran sólo como víctimas y esperaran siempre la ayuda estatal para sobrevivir en la ciudad, lo cual resulta a su vez paradójico, teniendo en cuenta que muchas veces ni siquiera estas ayudas llegan.

Con esto, no estamos queriendo absolver al Estado de la incapacidad que ha presentado en la garantía, restitución de derechos y protección de los pueblos indígenas, lo que intentamos es mostrar que los vacíos subyacentes a la situación actual de vulnerabilidad y exclusión de estos pueblos, al menos en lo que respecta a su asentamiento en la ciudad, corresponden a problemas estructurales de bajo reconocimiento, ausencia de un enfoque de derechos con la exigibilidad que éste implica y deficiencia en la corresponsabilidad y construcción de ciudadanía.

Ahora bien, pensar en una construcción de ciudadanía de un individuo indígena que parta del reconocimiento de la igualdad y de la concepción de un sujeto de derechos, implica a su vez entenderse positivamente como diferente y conocer que en tanto lo es cultural y socialmente, tiene una serie de titulaciones que le pertenecen de forma específica.

Sin embargo, a lo largo de la investigación hemos visto como este tipo de reconocimiento, que se traduce en la adopción un enfoque diferencial que permea

y atraviesa las políticas y programas diseñados para su atención, ha quedado bastante corto a la hora de la aplicabilidad, cuestionando en este caso, al interior de la Política Distrital, el verdadero sentido que tendría adoptarlo. Así, en la práctica pudimos ver cómo, a pesar de ser el denominado enfoque diferencial uno de los pilares fundamentales que da lineamiento a todos los caminos y rutas de acción, a la hora de indagar por su aplicabilidad en situaciones específicas como espacios educativos, empleabilidad, soberanía alimentaria, entre otros, ha presentado muy pocos avances y se ha podido orientar más, únicamente hacia el fortalecimiento de la interculturalidad.

Y tal vez la razón de estos problemas en la adopción del enfoque tenga que ver más con la forma en que desde la política se ha pensado y se intenta aplicar, formalmente claro está, a través de los servicios prestados a las comunidades indígenas. Pues si bien, el enfoque diferencial se plantea de forma transversal, porque se piensa que en el momento de aplicarlo de forma específica lo que se crea es más segregación y exclusión, a la hora de entenderlo como una herramienta que atraviesa todos los programas, lo que encuentra en realidad son barreras para incluir a distintas culturas en un solo servicio o proyecto, terminando en convertirse por lo regular, en prácticas de políticas homogenizadoras que tan solo dan priorización en la atención al individuo o comunidad indígena, sin percatarse que el enfoque desde su propia naturaleza filosófica implica mucho más que eso. No en vano la percepción que tienen algunos miembros de la propia comunidad:

Tengo 12 o 13 años escuchando de políticas con enfoque diferencial para pueblos indígenas. ¿Pero será que algunos funcionarios conocen lo que en realidad es un enfoque diferencial? Usted encontrará funcionarios en el DPS y otras instituciones que hablan de él, pero no saben lo que es. Porque para poder aplicar el enfoque diferencial en esta ciudad, primero, debemos conocer los cuarenta y pico pueblos que hay aquí en Bogotá de los 102 de hay en toda Colombia, y segundo, el gobierno debe entender que somos diferentes, porque es que somos una cultura diferentes, nuestro proceder, nuestra cultura es diferente al común de esta ciudad, y por eso nunca no vamos a poder encontrar, no nos vamos a encontrar culturalmente. Vea que incluso a pesar de que somos indígenas, entre nosotros mismos somos diferentes, el Embera come y piensa diferente a lo que come el Pijao, el Pijao diferente al Kankuamo y la pregunta aquí es, ¿cómo hace el Estado para aplicar ese enfoque? Porque el enfoque debe

pensar en todos los aspectos culturales, y eso el gobierno no lo sabe manejar. ¿Sabe cómo entienden los funcionarios el enfoque diferencial? Ombe, que hay una fila aquí de desplazados, que llegó un indígena, sácalo de ahí y mándalo de primeras pa que lo atiendan. Eso es pa' ellos enfoque diferencial, en tratarnos diferente. (Arias, E., 16 de diciembre del 2014)

En este orden de ideas, pensar en la posibilidad de una inclusión social de un indígena en la ciudad plantea retos que, luego de ya culminado este proceso investigativo, sabemos que son muy difíciles de enfrentar y que mientras persistan los problemas estructurales sociales y desde la misma política señalados, serán imposibles de superar. ¿Cómo doy yo como Estado aquí en Bogotá a un indígena el acceso a una vivienda digna, según del concepto que él tiene de la misma?³⁶ ¿Cómo implemento el Sistema de Educación Indígena (SEIP), el cual contempla etnoeducadores y currículos específicos, en una institución educativa donde no solo hay Emberas, sino también Kankuamos, Pijaos y niños y niñas de la población mayoritaria? ¿Se habla en lengua o en español? ¿Cómo mantener la medicina ancestral si ni siquiera tengo un buen conocimiento de las condiciones en que habitan las comunidades en la ciudad y los casos que se deben atender?

Estas y muchas otras situaciones que ponen en tensión el sentido del enfoque diferencial en la búsqueda de una inclusión social, más allá de percatarnos las barreras, representa los retos del reconocimiento y de re-pensar la forma en que se está entendiendo y aplicando los enfoques al interior de la Política Pública. Aun así, es preciso concluir que una inclusión social para que sea efectiva, tendría que contemplar el acceso a todas las capacidades y mínimos sociales que tiene el indígena en su concepto del “Buen Vivir”, tales como seguridad alimentaria; reproducción de su lengua; respeto y manejo de su territorio; participación, representación y organización política; entre otros elementos necesarios propios de su identidad y necesarios para su pervivencia cultural.

³⁶ En las entrevistas realizadas se indagó acerca de lo que los indígenas pensaban y esperaban de una vivienda digna, y todos coincidieron en una reproducción de la que tenían en su territorio de origen, con cultivos, animales, cercanía a ríos y a los demás miembros de su comunidad.

El “Buen Vivir” o “Vivir Bien” hace referencia a tener una calidad de vida que vaya de acuerdo con su propia cosmovisión de desarrollo y manejo del territorio, y tiene las siguientes características:

1. Vivir en paz y con control sobre los territorios y sus tierras como base espiritual y material de su existencia.
2. Respetar y cuidar a la Madre Tierra que sufre cada día el impacto y los daños generados por la humanidad.
3. Reconocer y valorar en pie de igualdad sus identidades y culturas que contienen valores, nociones y tradiciones distintas.
4. Poder y participación en las decisiones sobre asuntos que les conciernen internamente como pueblos indígenas.
5. Poder y participación para configurar con otros, el modelo de Estado que contenga la visión y los anhelos de los indígenas. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), abril del 2012, p. 22)

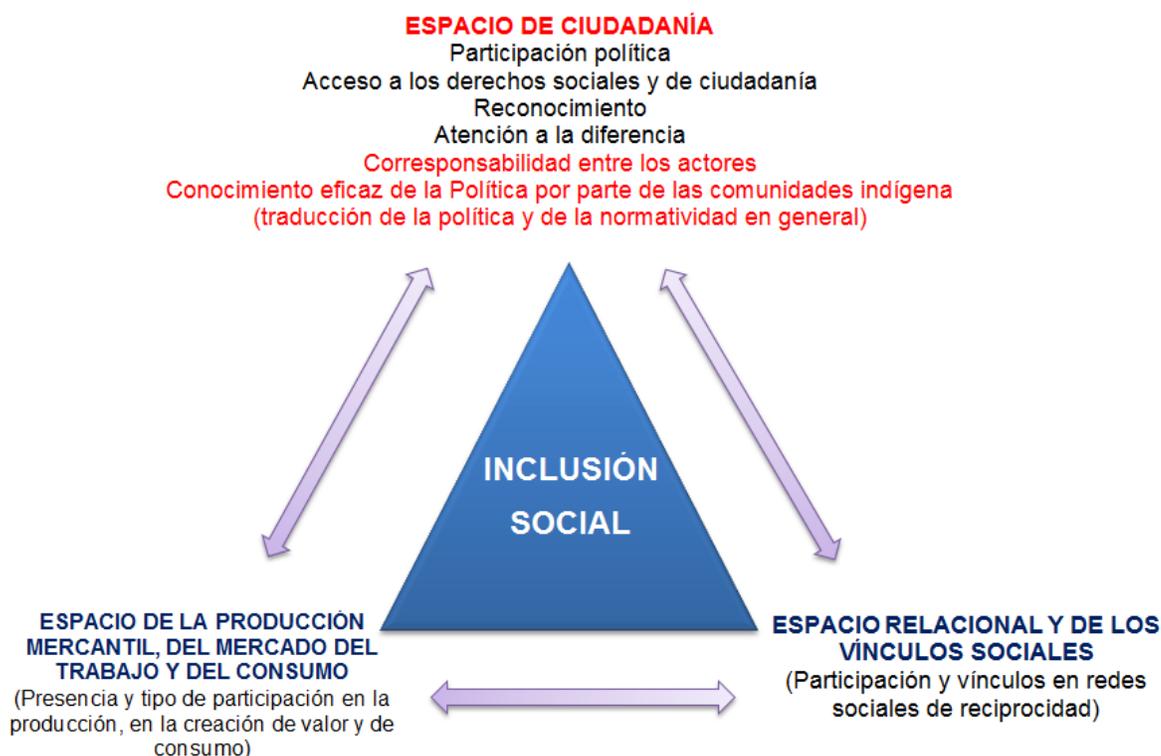
Al respecto, la misma Política Distrital en su objetivo general se propone el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas en Bogotá, bajo el principio de “Buen Vivir”, pero cuando no se garantizan los mecanismos suficientes y las capacidades necesarias para garantizar el progreso de la vida indígena según su propia concepción de desarrollo e identidad, estamos fracasando en el proyecto del respeto por su cultura y en la intención de generar espacios en la ciudad para que aquello que *son*, pueda desplegarse de forma autónoma, quedando nuevamente la adopción y el reconocimiento de conceptos como el “Buen Vivir”, descontextualizados y desarraigados con lo que realmente es el ejercicio de derechos del pueblo indígena.

Así, aunque en el caso hipotético de que la Política estuviera cumpliendo con todos sus objetivos y líneas de acción, el proceso que sufre un indígena al llegar a la ciudad está atravesado de dinámicas sociales que en vez de incluirlo, lo que hace en un primer momento es obligarlo a adoptar usos y costumbres que no son las de él, para poder integrarlo en la sociedad, lidiando aun así con escenarios de exclusión al no poderse “adaptar” exitosamente.

En Bogotá se puede convivir pero no conforme a lo que somos nosotros. Incluirme socialmente a la gente de Bogotá sería violentar lo que soy, y yo tengo que mantener lo que soy. [...] Nosotros no decimos que no se pueda vivir aquí, pero no tenemos las garantías culturales para vivir a satisfacción, y esa forma de convivencia lo es igual. Lo que nosotros necesitamos es retornar, volver a nuestro territorio, pero para eso hace

falta garantías integrales, para que volvamos a nuestras casas y nos podamos quedar.
((Rodríguez, E., 10 de diciembre del 2014)

Finalmente, consideramos que para asumir el grandísimo reto de un goce efectivo de derechos con enfoque diferencial en el marco de la Política Distrital para Pueblos Indígenas, sería necesario introducir, dentro de la propuesta de Subirats acerca de las esferas de la inclusión social, el elemento de la corresponsabilidad (el cual se explicó en líneas anteriores) y la necesidad de la difusión y conocimiento de la Política, la cual debería ser traducida a la lengua nativa, puesto que ello configura una de las principales barreras para la exigibilidad de derechos y la construcción adecuada de ciudadanía. De esta forma, se resalta la necesidad de fortalecer el espacio de la Ciudadanía, el cual contempla participación política y acceso a los derechos sociales, en el reconocimiento y atención de la diferencia, puesto que los resultados del presente trabajo investigativo demuestran que es ahí donde se presentan las mayores dificultades y que es el campo en el que necesitamos empezar a trabajar como sociedad y como Estado, si se desea tener políticas efectivas que trabajen las demás esferas de la inclusión (espacio de la reproducción mercantil, del mercado de trabajo y del consumo; y, espacio relacional y de los vínculos relacionales). Así entonces, el espacio de la ciudadanía pasaría a ser la cúspide de la pirámide relacional de la inclusión social.



Llegando ya a la parte final de este proceso académico, seguros estamos que tal vez habrá algunos límites y avances en la aplicabilidad de la Política Pública Distrital que no identificamos en el presente escrito. Sin embargo, dada la naturaleza de la investigación, se escapa de las manos ahondar en cifras y reportes de indicadores que midan los niveles de inclusión social de indígenas en Bogotá, pero entregamos los resultados de un trabajo investigativo que facilita la comprensión de los fundamentos necesarios para entender la lógica inclusiva de pueblos indígena en un contexto urbano y los problemas estructurales que se deben trabajar desde la Política Pública para la atención de estas comunidades.

Dejamos así al lector, lo que significó para nosotros un avance en la investigación de la política social que pretendió acercarse a las realidades de pueblos indígenas que habitan en Bogotá, logrando un entendimiento de los elementos claves de una lógica inclusiva que se nutre y debe comprenderse no sólo desde el espacio institucional sino también de la propia comunidad, que quizá es este el reto final que se debe alcanzar para lograr una articulación y una correspondencia real

entre lo que plantea la política y lo que piensa y espera el sujeto como indígena y como ciudadano de lo que podría ser su inclusión social en un contexto urbano. Queda abierta la necesidad de futuros diagnósticos de la situación actual de los pueblos indígenas que están asentados en el Distrito y los avances en su atención y restitución de derechos en miras a una inclusión, puesto que, primero, la Política Distrital diseñada para estos pueblos es relativamente nueva (2011) y aún hay muchas acciones que se contemplaron y que no se han empezado a implementar, y segundo, es preciso y urgente crear mecanismos para una atención integral que mejore la calidad de vida de los pueblos indígenas, y sobre todo, para una plena exigibilidad de derechos, mientras el Estado logra, a largo plazo, las garantías necesarias para el retorno a sus territorios de origen.

REFERENCIAS

Abramovich, V. (abril del 2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en Revista de la Cepal [en línea], núm. 88 disponible en:

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>,

recuperado el 18 de octubre del 2014

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (02 de diciembre del 2011) “Decreto 543 de 2011, Política Pública para los Pueblos Indígenas en Bogotá”, [en línea], disponible en:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44832>, recuperado

el 28 de octubre del 2013

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (diciembre del 2013), “Lineamientos distritales para la aplicación de enfoque diferencial” [pdf], Bogotá, Colombia.

Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. (s.f.), “Voces, los Embera en Bogotá”, [pdf], Bogotá, Corporación Ourundé.

Amaya, J. P. (22 de septiembre del 2010), “Situación de los grupos indígenas desplazados en la ciudad de Bogotá”, [en línea], disponible en: <https://indigenasdesplazados.wordpress.com/2010/09/22/situacion-de-los-grupos-indigenas-desplazados-en-la-ciudad-de-bogota/>, recuperado el 26 de agosto del 2014

Arias, E., líder indígena Kankuamo, (16 de diciembre del 2014), entrevistado por Zapata, P., Bogotá)

Asociación de Cabildos Indígenas de Risaralda (ACIR), (febrero del 2012), “Plan salvaguarda de los Emberas Chamí del departamento de Risaralda”, [pdf], Pereira

Bintrim, R., Escarfuller, W., Sabatini, C., Tummino, A. y Wolsky, A. (2014). "Quarterly Americas. Índice de inclusión social", verano 2014 vol. 7 núm. 3 [pdf]

Bonilla, M., (2011) "Indígenas urbanos y derechos culturales", [en línea] disponible en: http://www.palermo.edu/Archivos_content/derecho/pdf/Articulo-StudySpaceDenver.pdf, recuperado el 20 de febrero del 2013

Borrero, C. (2003), "Multiculturalismo y derechos indígenas", Bogotá, Ediciones Antropos Ltda.

Carrillo, G., líder indígena Kankuamo, (10 de diciembre del 2014), entrevistado por Zapata, P., Bogotá)

Castillo, A. M. y López J. F. (s.f.), "Familias Emberas en situación de desplazamiento forzado en Bogotá: una encrucijada a la interculturalidad". VII Congreso y curso internacional: Red latinoamericana de antropología jurídica (RELAJU), Pontificia Universidad Católica del Perú, [en línea], disponible en: <http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/MENDICIDAD%20EMBERA.pdf>, recuperado el 19 de marzo del 2014

Colombia, Defensoría del Pueblo, (s.f.), "Defensorías delegadas, Derechos Colectivos", [en línea], disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/defensoriasdelegadas/1447/Para-los-derechos-colectivos-y-del-ambiente.htm>, recuperado el 23 de junio del 2014

Consejo de Bogotá, D. C. (05 de enero del 2009). "Acuerdo 359 de 2009, Lineamientos de Política Pública para los Indígenas en Bogotá", [pdf], Bogotá, Colombia

Consejo de Bogotá, D.C. (12 de junio del 2012), "Acuerdo 489 de 2012, por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 [en línea] disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>, recuperado el 18 de noviembre del 2013)

Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), (13 de junio del 2006) “Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición, [pdf], Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, (12 de julio del 2013), “Auto 145 del 2013, sala especial de seguimiento Sentencia T-025 de 2004”, [pdf], Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (27 de abril del 2005), Sentencia T-025 de 2004”, [en línea], disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>, recuperado el 15 de febrero del 2014

Cortés, G., Juan, A., (2009). *Tras lo social y lo cultural: la interculturalidad como manifestación de los movimientos sociales*, en Patarroyo, R., Nelson, S., y Carrillo G., Diana (Editores), *Derecho, Interculturalidad y Resistencia Étnica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Cortés, G., Juan, A., (2011). *Construcción de alteridad e interculturalidad*, en Betancur, M., C., Choza, J., y Muñoz, G (Editores), *Narrativas fundacionales de América Latina*, Sevilla Themata editores.

De Sousa Santos, B., (2001), “El significado político y jurídico de la legislación indígena” en: DE Sousa Santos, B., García, M., “El caleidoscopio de las justicias en Colombia”, vol. II, Santa Fe de Bogotá, Colombia, Colcienias, instituto Colombiano de antropología e historia, Uniersidad de Coimbra (CES), Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo de hobre editores.

Departamento para la Prosperidad Social, (enero del 2014), “Informe de gestión 2013. Sector de la inclusión social y la reconciliación. Audiencia pública de rendición de cuentas, [pdf], Bogotá, Colombia.

Elcie, indígena Embera Chamí, (17 de diciembre del 2014), entrevistado por Zapata, P., Bogotá)

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) - Vía Plural, (diciembre del 2009), “Identificación y Caracterización socioeconómica cultural y nutricional del observatorio de la situación de los niños, niñas y de las familias Embera en Bogotá, [pdf], Bogotá, Colombia.

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), (08 de julio del 2010) “Se posesionaron cuatro de los nueve gobernadores indígenas de Bogotá” [en línea], disponible en: <http://www.participacionbogota.gov.co/index.php/home/267-et-indigenas/1104-nindigenas.html>, recuperado el: 25 de enero del 2014.

María Lisa, indígena Embera Katío, (17 de diciembre del 2014), entrevistada por Zapata, P., Bogotá

Milcher, S., Ivanov, A., (06 de febrero del 2008), “Inclusión social y desarrollo humano”, en Revista Humanum boletín N° 41, [en línea], disponible en: <http://www.revistahumanum.org/revista/inclusion-social-y-desarrollo-humano/>, recuperado el: 30 de julio del 2014

Nussbaum, M., (2005), “Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social”. Bogotá, universidad Externado de Colombia, Centro de investigación en filosofía y derecho.

Nussbaum, M., (2007), “Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión”. Barcelona, Paidós.

Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, (2010a), “Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Embera Katío”, [en línea], disponible en: [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/Diagnostico oIndigenas/Diagnostico_EMBERA%20KAT%C3%8DO.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/Diagnostico%20Indigenas/Diagnostico_EMBERA%20KAT%C3%8DO.pdf) recuperado el 07 de mayo del 2014.

Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, (2010b), “Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Embera Chamí”, [en línea], disponible en: http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_EMBERA.pdf, recuperado el 08 de mayo del 2014.

Observatorio del programa presidencial de Derechos Humanos y DIH, (2010c), “Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Kankuamo”, [en línea], disponible en: http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_KANKUAMO.pdfhttp://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_EMBERA.pdf, recuperado el 08 de mayo del 2014.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), (s.f.). “Los pueblos indígenas en áreas urbanas y la migración: Retos y oportunidades”, [pdf].

Ortiz, K., Funcionaria indígena integración social, (08 de diciembre del 2014), entrevistada por Zapata, P., Bogotá

Perafán, C. (2004), “Análisis de usos culturales de la tierra”, Washington, D.C. [en línea], disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=362197> recuperado el 25 de abril del 2014

Plata, J. J. (2000). *Etnografías urbanas en mundos globalizados: aspectos conceptuales y metodológicos*, en Mejía, G. y Zambrano, F. (eds.), *La ciudad y las ciencias sociales*, Bogotá Instituto distrital de Cultura y Turismo, Centro editorial Javeriano.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (abril del 2012) “Pueblos indígenas, diálogos entre culturas”, [en línea], disponible en http://pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2012/cuaderno_indigenas.pdf, recuperado el 15 de agosto del 2014.

Rawls, J., (1979), “Teoría de la justicia” , México, Fondo de Cultura Económica

Rawls, J., (1996), “El liberalismo político”. Barcelona, Booket

República de Colombia, (14 de abril del 2008), “Auto N° 092 de 2008”, [pdf], Bogotá, Colombia.

República de Colombia, (26 de enero del 2009), “Auto N° 004 de 2009”, [pdf], Bogotá, Colombia.

Rodríguez, E., líder indígena Kankuamo, (10 de diciembre del 2014), entrevistado por Zapata, P., Bogotá) Subirats, J. (2004), “Pobreza e inclusión social. Un análisis de la realidad española y europea”, Fundación La Caixa, Colección de estudios sociales, N° 16, Barcelona

Rousseau, J.J. (2003), “El contrato social, o sea principios del derecho político”, [en línea], disponible en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/70390.pdf>, recuperado el 21 de septiembre del 2014.

Sen, A. (1997), “Igualdad de capacidades”. Madrid, Editorial Planeta.

Stavenhagen, 1992, Los derechos indígenas: Algunos problemas Conceptuales. Revista IIDH Vol. 15.

Subirats, J, (octubre del 2005), “¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?”, [pdf], X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de estado y de la administración pública, Santiago, Chile.

Subirats, J. y Gomá, R., (2003), “Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social”, Madrid, Instituto de Gobierno y políticas públicas Universidad Autónoma Barcelona.

Subirats, J., Alfama, E., y Obradors, A., (s.f.) Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo” [pdf], Barcelona, España.

Taylor, C. (1993), “El multiculturalismo y ‘la política del reconocimiento’”, México, Fondo de Cultura Económica

Walsh, C., (2004), “Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad”. [pdf], pp. 39-50

ANEXOS

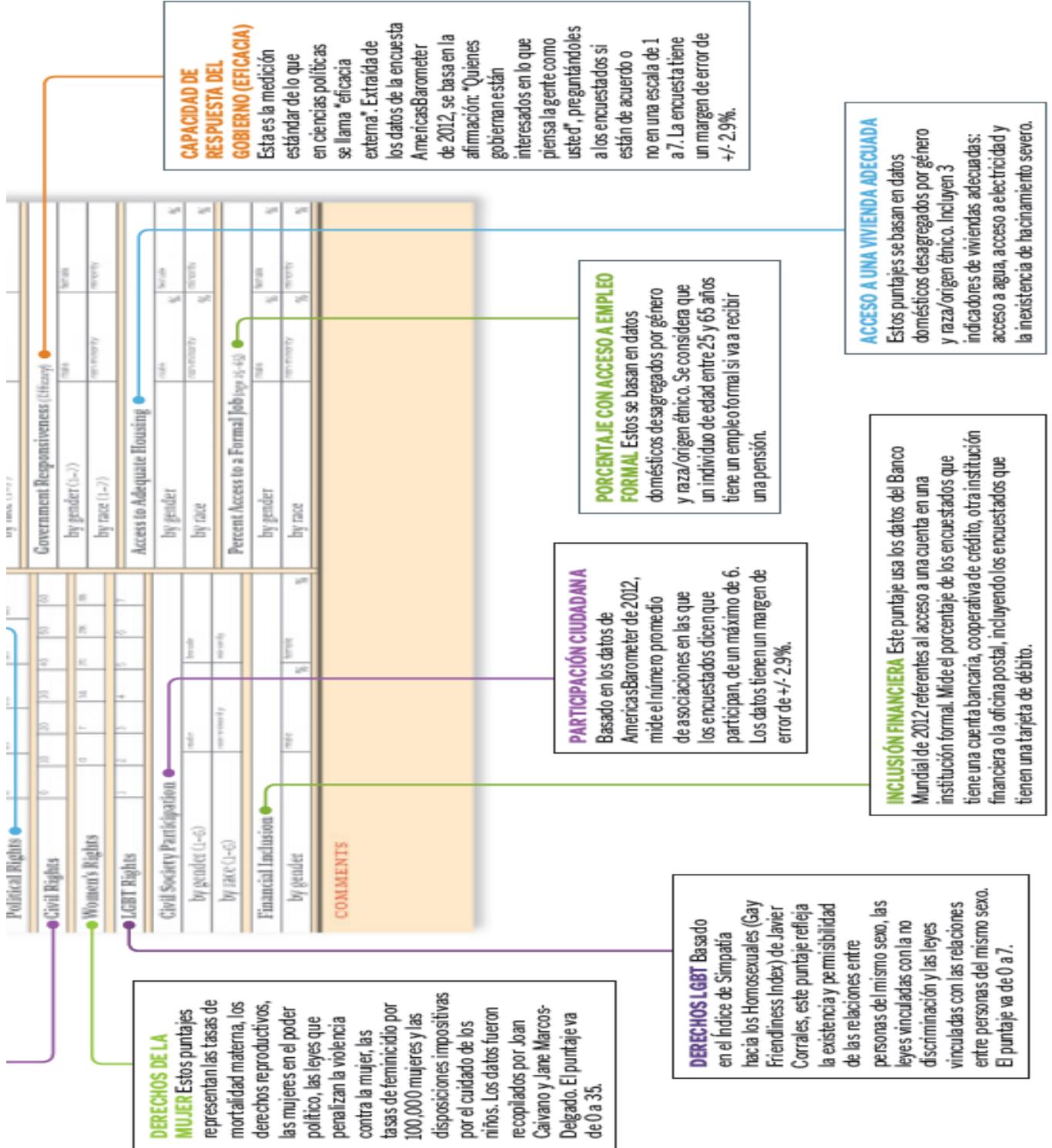
Anexo A

Tabla : Propuesta de criterios de orientación en las políticas de inclusión

POLÍTICAS PÚBLICAS TRADICIONALES	CRITERIOS DE INNOVACIÓN PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Enfoque estático	Enfoque dinámico
Focalización en el conjunto de individuos en situación de precariedad	Focalización en los procesos de entrada y salida relacionados con la precariedad
Perspectiva individualista	Perspectiva comunitaria
Focalización estricta al individuo y al hogar	Énfasis en las dimensiones comunitaria y territorial de la exclusión
Políticas homogeneizadoras	Políticas sensibles a la diversidad
Respuestas para cubrir necesidades que se consideran homogéneas e indiferenciadas	Respuestas adaptadas a situaciones territorialmente y socialmente homogéneas
Asistencialismo	Promoción de la autonomía
Políticas destinadas a paliar los efectos de la precariedad	Políticas destinadas a promover el desarrollo autónomo, evitando la dependencia con las administraciones
Centradas en los elementos de renta	Enfoque multidimensional
Enfocamiento sobre la pobreza monetaria	Consideración de todos los factores generadores de exclusión
Enfoque reactivo	Enfoque proactivo (estratégico)
Oferta de servicios como reacción a las problemáticas concurrentes	Políticas anticipatorias y orientadas a la transformación estratégica del entorno
Enfoque orientado a las consecuencias	Enfoque orientado a las causas
Atención centrada en atender los efectos de la problemática	Atención a las causas o factores generadores de la exclusión social
Centralización de las políticas en ámbitos de gobierno supra-local	Descentralización y fortalecimiento político local
Predominio de los niveles central y regional en la formulación de las políticas y residualidad local	Fortalecimiento, en general, de los agentes más próximos al territorio. Gobiernos locales fortalecidos, con capacidad de liderazgo político de redes de gobierno multi-nivel.
Especialización y segmentación de responsabilidades públicas	Transversalidad y coordinación multinivel
Fragmentación de responsabilidades entre administraciones y entre departamentos	Coordinación entre distintos niveles administrativos y entre departamentos
Fuerte división entre lo público y lo privado	Corresponsabilidad y participación
Monopolio de la formulación de políticas por parte de las instituciones públicas; escasa cooperación público-privado	Espacios de participación y negociación compartida entre administraciones, agentes privados y tejido asociativo

Fuente: Subirats, J., Alfama, E., y Obradors, A., (s.f.), pp.12

Anexo C



Anexo D



Dibujo de niña Embera Chamí representando su entorno en el territorio de origen en Risaralda.

Dibujo de niña Embera Chamí representando su entorno en Bogotá.





Dibujo de niña Embera Katío representando su entorno en el territorio de origen en Chocó.

Dibujo de niña Embera Katío representando su entorno en Bogotá.





**Imágenes de entrevistas
realizadas a familias Embera
Fundación Crecer.**

