



Programa
Marco Estratégico para
Elaborar una Agenda Regional de Protección de los Pueblos Indígenas
en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial
OTCA/BID (RG-T1503 – ATN/OC-11423-RG)

Informe
Consultoría de Evaluación

Consultor
Dr. Georg Grünberg

Apoyo



3 de noviembre de 2014

ÍNDICE

Acrónimos y abreviaciones.....	3
RESUMEN EJECUTIVO.....	4
1 OBJETIVO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....	6
2 METODOLOGÍA.....	8
3 ANALISIS DEL CONTEXTO DEL PROGRAMA.....	10
3.1 Antecedentes.....	11
3.2 El marco legal.....	13
3.3 El panorama socioambiental.....	14
3.4 El desafío de la salud.....	14
3.5 Tierras y territorios.....	15
3.6 Participación y diálogo.....	16
4 VALORACIÓN – PROGRAMA Y COMPONENTES.....	17
4.1 Coordinación interinstitucional.....	18
4.2 Protección a la integridad física y cultural.....	19
4.3 Protección territorial y legal.....	20
4.4 Estrategia regional para la salud.....	22
4.5 Sistematización, capacitación, sensibilización y difusión.....	24
5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	27
BIBLIOGRAFIA.....	30

ANEXOS

- Términos de Referencia
- Cuestionario
- Análisis de los gastos

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIREME	Biblioteca Virtual en Salud (OMS)
CANOB	Central Ayorea del Oriente Boliviano
CENSI	Centro de Salud Intercultural, Perú
CGIIRC	Coordenação Geral de Índios Isolados e de Contato Inicial
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPIACI	Comité Indígena Internacional para la Protección de los PIACI de la Amazonía, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay
CODIR	Consejo Directivo Regional de la OTCA
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CPI	Comissao Pro- Índio do Acre
CTI	Centro de Trabalho Indigenista
CTN	Comisión Técnica Nacional
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
FOIRN	Federação de Organizações Indígenas do Rio Negro
FPE	Frente de Proteção Etno-Ambiental
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
ISA	Instituto Socioambiental
IWGIA	Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas
MINSA	Ministerio de Salud
NNUU	Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización no Gubernamental
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PIA	Pueblos Indígenas en Aislamiento
PIACI	Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial
RAISG	Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciado
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
SPI	Serviço de Proteção ao Índio
TOR	Términos de Referencia
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNAP	Unión de Nativos Ayoreo de Paraguay

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto y métodos aplicados

El Programa con el objetivo de elaborar una Agenda Regional de Protección de los PIACI ha sido implementado por la Secretaría Permanente de la OTCA con fondos del BID durante los años 2012 a 2014, en plena coordinación con los gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

Ante una gran diversidad de antecedentes en políticas indigenistas y marcos normativos, es sorprendente observar una panorámica similar de la situación concreta de los PIACI en las áreas habitadas por ellos que se localizan mayormente en zonas de frontera. Existe unanimidad en que esta población se encuentra en una situación crítica de vulnerabilidad, a pesar del ingente volumen de normas legales, nacionales e internacionales, existentes para su protección. Los principales causantes son el avance de la frontera económica de explotación de recursos naturales e insuficiencias en políticas públicas específicas, principalmente para las regiones fronterizas.

La revisión documental y el análisis de las respuestas a un cuestionario enviado a funcionarios y actores participantes del Programa fueron complementados con algunas entrevistas y se concentraron en las políticas indigenistas, las estrategias y los procedimientos para su implementación.

Resultados principales

La evaluación externa concluye que el Programa ha sido exitoso en su concepción, diseño e implementación.

Se logró avanzar en el proceso de convergencia y armonización de las normas, protocolos y guías para enfrentar una situación de emergencia, principalmente en zonas fronterizas, involucrando dos (Brasil/Perú y asistencia técnica Ecuador/Brasil) o tres países colindantes (Brasil, Guyana, Surinam). Se elaboraron las “Directrices de Atención de Salud” y los “Lineamientos de Protección a los PIACI” como insumos para las políticas públicas y demás procesos nacionales de construcción de herramientas jurídicas en los siete países participantes del CODIR.

Existe una base compartida de principios sobre la protección del territorio y sus recursos naturales (“intangibilidad”), el reconocimiento de su autodeterminación (“aislamiento voluntario”), la validez de una consulta previa, libre e informada para la definición de su futura relación con la población envolvente, la protección urgente y diferenciada de salud y la coordinación, participación y el diálogo permanente con todos los actores involucrados.

Igualmente se constataron progresos en la construcción de planes de acción nacionales en Colombia, Bolivia y Brasil en mejores conocimientos y prácticas, trascendiendo la mera formulación de principios normativos, que ya existen en el derecho internacional. La elaboración y difusión de Directrices de Protección para los PIACI por la OACNUDH en febrero de 2012 y la publicación del documento de la CIDH con recomendaciones para el pleno respeto a los derechos humanos de los PIACI, en diciembre de 2013, se consideran un refuerzo adicional importante para lograr los objetivos del Programa.

Los Planes de Contingencia de Salud se han discutido, acordado y, parcialmente, aplicado, principalmente en la cooperación trans-frontera binacional (Brasil y Perú) y trinacional (Brasil, Guyana y Surinam). Las “Directrices de Atención de Salud”, elaboradas en una reunión de los Ministerios de Salud 2013 en Lima, fueron aprobadas por el IV CODIR en 2014.

Existe un acervo extenso, actualizado y de calidad antropológica de información y datos sobre los PIACI en la Amazonía, acompañado de un mapeo detallado con localización georreferenciada. De gran importancia para una comunicación interinstitucional y regional son, además, la red de Puntos Focales (y de los Comités Técnicos Nacionales, profundizada por las relaciones interpersonales originadas durante los cinco viajes en áreas de los PIACI en igual número de países, llamadas “Misiones”).

Conclusiones y Recomendaciones

El fortalecimiento de la presencia y funcionalidad de las instituciones del Estado, especialmente en las áreas fronterizas, es una condición necesaria para incidir en las prácticas que ponen en riesgo la vida de los PIACI. La garantía a sus derechos humanos debe incluir el respeto a su hábitat y la cooperación con organizaciones indígenas y ONGs con presencia y actuación en la región, buscando sinergias entre el Estado y todos los actores locales

La coordinación y eficiencia interinstitucional a nivel nacional es generalmente débil y no siempre llega hasta las zonas habitadas por los PIACI. Esta situación se agrava en algunas regiones por la presencia de amenazas de distinta índole y de actividades ilícitas extractivistas de recursos naturales. Para controlarla urge fortalecer la presencia de las instituciones y la cooperación transfronteriza en base a entendimientos para una acción en conjunto.

La interdependencia de políticas de protección de los PIACI y de la protección de los ecosistemas naturales que forman su hábitat y base de subsistencia es otro consenso alcanzado y tiene especial importancia en el espacio de vida amazónico.

Una visión integrada de políticas socioambientales para los territorios indígenas y las áreas protegidas debe incluir el empoderamiento de la población indígena para la gestión territorial con tenencia de la tierra legalmente asegurada.

La construcción y adopción de un Plan Regional de Protección de los PIACI no se ha logrado en esta primera etapa, pero el énfasis en la dinámica de los países para negociaciones bilaterales y trilaterales ha dado resultados positivos con un impacto mayor al establecido inicialmente.

El Programa, a través de sus actividades, desencadenó una dinámica de convergencia de criterios y métodos a nivel regional amazónico. Los mayores éxitos se dieron en acciones compartidas y binacionales.

1. OBJETIVO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

El presente informe es el resultado de un proceso de consultoría realizada entre marzo y octubre de 2014 para el Banco Interamericano de Desarrollo -BID y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica – OTCA, con el objetivo principal de realizar un balance de los avances, dificultades y logros del Programa “Marco Estratégico para elaborar una Agenda Regional de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial – PIACI” en los países Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam. El programa fue aprobado el 15 de febrero de 2011 y cuenta con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La OTCA, por intermedio de su Secretaría Permanente es el organismo ejecutor del programa.

El fin del programa es **contribuir a la protección de los pueblos indígenas aislados y en contacto inicial a través de la definición de políticas efectivas y acciones consensuadas entre los gobiernos, los pueblos y organizaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) con experiencia en el tema.**

Para estos efectos, el programa se ejecuta a través de 5 componentes:

1. Un mecanismo de coordinación interinstitucional regional apoyado en instancias nacionales;
2. Un marco estratégico consensuado que incorpore medidas de protección a la integridad física y cultural;
3. Un plan de acción de medidas de protección territorial, incluyendo la protección legal y un control físico de las actividades que agentes externos desarrollan en los territorios que ocupan estos pueblos y en áreas colindantes;
4. Una estrategia regional de atención a la salud que incluye una norma técnica de salud preventiva con la característica o enfoque intercultural y de sistemas de emergencia sanitaria en las regiones habitadas por estos pueblos; y
5. Una sistematización de datos y conocimiento sobre la situación de los pueblos aislados y la generación de capacidad y compromiso con su protección (sustentabilidad del Marco Estratégico Regional)¹.

Para hacer funcionar la red de instancias comprometidas con los PIACI en la región amazónica, el programa cuenta con los siguientes Puntos Focales de enlace nacional:

- Bolivia – Ministerio de Relaciones Exteriores
- Brasil – Fundación Nacional del Indio
- Colombia – Ministerio del Interior
- Guyana – Ministerio de Asuntos Amerindios
- Perú – Ministerio de Relaciones Exteriores
- Surinam – Ministerio de Desarrollo Regional
- Ecuador – Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

Objetivos de la evaluación:

- Análisis de los resultados del proyecto mediante un formulario con las preguntas pertinentes a la evaluación de las actividades, enviado a los principales actores participantes: Puntos Focales de todos los Ministerios involucrados, Consultores Nacionales, Facilitadores Nacionales y Consultores Internacionales contratados por el Programa.
- Evaluación de los productos de los Consultores Nacionales, Facilitadores Nacionales y Consultores Internacionales contratados por el Programa.
- Evaluación de los documentos, actas, memorias e informes de los eventos regionales y nacionales.
- Evaluación de la utilización de los recursos financieros.

Según los TOR se define como **resultados esperados** del proceso evaluativo generar: a) la conformación de Grupos de Trabajo sobre Pueblos Indígenas nacionales; y b) un Marco Estratégico de Protección de los PIACI que contendrá:

(i) un documento de lineamientos consensuados para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y el compromiso de los países miembros de trabajar en su incorporación en los marcos jurídicos internos; (“Protocolo Regional de directrices para la formulación de políticas nacionales de protección de los PIACI”)

¹ TOR de la consultoría para la evaluación del programa OTCA/BID (RG-T1503 – ATN/OC-11423-RG)

ii) un Plan de Acción Regional validado por los países participantes que comprenda los temas de protección territorial, control de acceso y servicios de salud apropiados a la situación de aislamiento;

iii) una norma técnica de atención de salud y una estrategia sanitaria consensuada entre países y la conformación de equipos de salud especializados para los pueblos indígenas en aislamiento. ("Plan de contingencia de Salud para los PIACI")

Dada la envergadura de la documentación producida, la multiplicidad de actividades simultáneas en diferentes países relacionadas con el programa y para evitar una excesiva superficialidad, el evaluador buscó la manera de enfocar los aspectos estratégicos, regionales (transfronterizos) y procesuales, en vez de los específicos, nacionales y normativos. Así, centró la mirada en los objetivos básicos del programa, que se pueden reducir a la garantía de la plena vida para los PIACI.

Esta reducción a valorar solamente lo esencial del programa no puede ser satisfactoria en el sentido de reflejar la complejidad del tema y la necesidad siempre vigente de un conocimiento detallado de las circunstancias históricas, políticas, culturales y socioambientales de cada grupo humano específico en cuestión, país por país, pero nos permite ver una panorámica sorprendentemente similar de la situación de los PIACI que habitan la cuenca amazónica, de país en país, evitando redundancias y repeticiones.

Con este enfoque se trata de contribuir al desarrollo de un Plan Regional de Acción viable y necesario ante la urgencia de defender con fuerza y decisión los derechos de los pueblos indígenas.

2. METODOLOGÍA

Tratándose de un trabajo de escritorio y considerando sus severas limitaciones inherentes, los métodos se centraron en una revisión documental exhaustiva, el análisis de las respuestas al cuestionario, algunas entrevistas con miembros de los Puntos Focales respectivamente de los Comités Técnicos Nacionales (CTN) por teleconferencia y algunas entrevistas con expertos independientes y con el asesor técnico del proyecto.

Las fuentes de información consultadas son:

- Respuestas al cuestionario.
- Informes de los Puntos Focales del Programa
- Informes de misiones y talleres de la OTCA
- Documentos, actas, memorias e informes de los eventos regionales y nacionales del programa
- Informes de consultorías específicas para el programa
- Normativas y directrices de instancias internacionales de DDHH
- Publicaciones científicas sobre la situación de los PIACI en los diferentes países amazónicos
- Publicaciones de expertos en PIACI de organizaciones de la Sociedad Civil y de instancias gubernamentales.
- Entrevistas con expertos y miembros de los Comités Técnicos Nacionales (CTN).

Matriz para el análisis de las respuestas al cuestionario:

PREGUNTA EVALUATIVA	CRITERIOS DE VALORACIÓN
Componente 1: Coordinación interinstitucional	
1. <i>¿Cómo han sido los resultados y las experiencias de la cooperación a nivel nacional y a nivel regional amazónico en el contexto del programa? ¿Cómo evalúa la instalación de los puntos focales y de los Comités Técnicos Nacionales a nivel de coordinación inter-institucional?</i>	1. Las estrategias nacionales de cooperación a nivel regional amazónico están en sintonía con los objetivos del programa y con el fortalecimiento de los Puntos Focales y Comités Técnicos Nacionales.
2. <i>¿Considera que hay instancias esenciales que han sido omitidas en la coordinación interinstitucional, en su país, en la región? ¿Recomienda su inclusión, indicando las principales razones para incluirlas?</i>	2. La coordinación inter-institucional a nivel nacional es satisfactoria e incluye todas las instancias relevantes.
3. <i>En su país: ¿Se han contratado facilitadores/as para la coordinación y cómo evalúa su desempeño? ¿Se ha realizado un diagnóstico e identificado los actores relevantes e iniciativas ya existentes?</i>	3. Facilitadoras/es coordinan las actividades necesarias y cuentan con un diagnóstico institucional actualizado.
Componente 2: Protección a la integridad física y cultural	
4. <i>¿Considera que se ha logrado un amplio consenso para una estrategia que asegure la integridad de los PIACI y que conlleve a los países a definir una estrategia nacional coherente con la de los países vecinos? ¿Subsisten omisiones o debilidades en la estrategia? ¿Hay sectores relevantes que no participan en el consenso?</i>	4. La estrategia ha evolucionado y respondido a los requerimientos de protección.
5. <i>¿Considera que en la estrategia nacional se contempla suficientemente los territorios fronterizos binacionales para ser efectiva?</i>	5. La cooperación transfronteriza es articulada y surte efectos.
Componente 3: Protección territorial y legal	
6. <i>¿Considera que el marco legal y las directrices actualmente existentes en su país satisfacen las necesidades de protección ante un aumento de invasiones y amenazas de actores externos? ¿Considera su institución que algunas de las líneas de acción deben ser priorizadas o abolidas?</i>	6. El grado del cumplimiento de los marcos normativos de protección en concordancia con políticas públicas preventivas y de cautela ante invasiones y actos de violencia.
7. <i>Usted considera factible un Plan de Acción</i>	7. El Plan de Acción Regional Amazónico ha sido

PREGUNTA EVALUATIVA	CRITERIOS DE VALORACIÓN
<i>Regional Amazónico: Caso afirmativo, ¿cuáles serían las principales líneas de acción desde el punto de vista de su País?</i>	redefinido en función de nuevas prioridades acordadas, con énfasis en acuerdos bilaterales y trilaterales.
8. <i>En relación a las dificultades de transformar normas legales y directrices en acción concreta y efectiva: ¿Cuáles son sus recomendaciones para una eficiente protección territorial de los PIACI identificados?</i>	8. La protección máxima del territorio declarado intangible es efectiva.
Componente 4: Estrategia regional para la salud	
9. <i>Ante la especial vulnerabilidad de los PIACI y de su necesidad de un tratamiento de salud diferenciado: ¿Considera la actual estrategia sanitaria en su país como suficiente? ¿Puede mencionar medidas que aumentarían su eficiencia y aplicabilidad?</i>	9. Se logró una consistencia entre procedimientos declarados y las prácticas que se aplican.
10. <i>Considerando la experiencia acumulada en atención a la salud de los PIACI en varios países amazónicos: ¿Cuáles son los avances y sinergias para consolidar un programa regional transfronterizo de salud para los PIACI?</i>	10. La evolución favorable de las relaciones transfronterizas en la región han permitido consolidar un programa regional de salud diferenciada para los PIACI.
11. <i>Considerando que existe un Plan de Salud Amazónico, coordinado por la OTCA, y un Comité Intergubernamental de Salud en Pueblos Indígenas de la Amazonía: ¿En qué medida existe una coordinación efectiva y eficiente entre las diferentes iniciativas? ¿Considera su institución que algunas de las áreas de acción en salud deben ser priorizadas o asumidas por otras instancias regionales?</i>	11. Las actividades se ejecutan coordinadamente e incluyen iniciativas no-gubernamentales.
Componente 5: Sistematización, capacitación, sensibilización y difusión	
12. <i>Ante una realidad regional que cambia rápidamente, la acumulación muy dispar de conocimientos y datos sobre los PIACI, una presión geográfica y política creciente de los frentes extractivistas: ¿Qué importancia le da a la investigación y documentación científica y al intercambio regional de sus resultados? ¿Cuáles serían los datos y conocimientos que deben ser priorizados en la investigación?</i>	12. Disponibilidad de una documentación científica interconectada con las exigencias de un sistema de monitoreo ágil.
13. <i>En su país: ¿Cómo se puede aumentar la aceptación de las medidas especiales de protección para los PIACI por la sociedad en general y cuáles han sido las lecciones aprendidas? ¿Considera viable y probablemente exitosa una campaña de divulgación informativa sobre los PIACI, utilizando los diferentes medios de comunicación y colaborando con las organizaciones indígenas relevantes?</i>	13. Diferentes actores públicos y privados han colaborado en generar una mayor aceptación de los PIACI en la región.
14. <i>Considerando que las acciones para la protección de los PIACI a ser implementadas en su país son esenciales para su sobrevivencia: ¿Cuáles son los medios financieros disponibles para la continuación del programa y existen garantías para darles seguimiento? ¿Cuáles serían nuevos mecanismos y estrategias alternativas para hacer sostenible la protección a los PIACI de su país en el futuro? ¿Qué sugerencia podría dar en relación a ideas o nuevos modelos de sostenibilidad a ser explorados y experimentados en su país?</i>	14. Se ha acordado una estrategia de sostenibilidad para dar continuidad a largo plazo a la protección de los PIACI.
15. <i>Finalmente queremos preguntarle si, según su propia experiencia o la de su institución: ¿qué debería cambiarse en un eventual proyecto de seguimiento a favor de la protección de los PIACI para aumentar su efectividad, eficiencia y sustentabilidad a nivel regional?"</i>	15. Existe un consenso sobre la viabilidad de una continuación del programa como estrategia regional.

3. ANALISIS DEL CONTEXTO DEL PROGRAMA

Los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial viven en zonas de la región amazónica de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, concentrándose en la mayoría de los casos en zonas fronterizas e internándose a lugares de difícil acceso en los bosques tropicales para evitar contactos con el resto de la sociedad. En Venezuela, Guyana y Surinam, pueblos que hasta hace poco no habían sido contactados, se encuentran hoy en situación de contacto inicial. También existen pueblos indígenas en aislamiento en Paraguay. Las áreas donde se desplazan y viven hoy albergan una extrema riqueza de biodiversidad y se encuentran bajo la presión de la expansión de las fronteras agropecuarias y extractivas.

Ante esta situación de un nuevo auge del extractivismo, desencadenado por una demanda creciente de materia prima a nivel internacional, se está generando una amenaza intensificada al hábitat de los PIACI, que según estimaciones recientes cuentan con unas 10.000 personas en más de 200 grupos étnicamente diferenciados².

Sin entrar en el debate sobre la terminología correcta, aceptamos una definición pragmática de pueblos aislados, como la acordada en Colombia: *“Son pueblos o segmentos de pueblos indígenas, que en el ejercicio de su autodeterminación permanecen sin contacto regular con la población mayoritaria y que rehúyen al contacto con la misma”*.³

Es evidente que en la gran mayoría de los casos no es un aislamiento realmente “voluntario”, entendiendo la extrema vulnerabilidad de estas poblaciones rodeadas por exploradores de recursos naturales: *“Para estos pueblos el aislamiento no ha sido una opción voluntaria sino una estrategia de sobrevivencia”*⁴.

El término “pueblos indígenas en contacto inicial” es autoexplicativo y se refiere a grupos humanos en contacto reciente o intermitente con la sociedad envolvente y mayoritaria, encontrándose también siempre en una situación de alta vulnerabilidad que se puede prolongar por un largo período⁵.

De especial importancia es el primer contacto, dependiendo de sus circunstancias en gran medida la sobrevivencia del grupo y su interacción posterior con la población circundante. Son los niveles muy elevados de mortandad por contagio en los primeros contactos que exigen medidas especiales de protección previas y durante el contacto.

Existe un acuerdo sobre algunas características en común de estos pueblos, aunque sean marcadamente heterogéneos en sus universos culturales, con una percepción propia de su identidad y con experiencias previas de interacción variables:

- Su estrecha relación de interdependencia, reciprocidad y “parentesco” con los otros seres vivientes de su entorno (equivalente al “medio ambiente”, “ecosistema”) que les permite vivir de manera autosuficiente, lo que implica que la defensa y el mantenimiento de sus territorios es de vital importancia para ellos.
- El desconocimiento del “funcionamiento” de una sociedad organizada en clases sociales, en la cual el parentesco no es el eje ordenador de las relaciones sociales, les hace desorientados, indefensos

² IWGIA 2012 y OACNUDH 2012; Según un levantamiento de Loebens/Neves (2011) serían 126 pueblos (salud4,4)

³ Definición acordada por el Comité para la Protección de los PIAs de Colombia, apud Aristizábal 2013:5

⁴ OACNUDH 2012:261. Véase también CIDH 2013:82: “Al considerar intervenciones o proyectos que puedan afectar los derechos de pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario sobre sus tierras, territorios o recursos naturales, considerar el rechazo de estos pueblos al contacto con personas ajenas a su pueblo como afirmaciones de su voluntad de permanecer aislados y su no consentimiento a dichas intervenciones o proyectos, y abstenerse de realizarlos”.

⁵ Según el CIDH (2013:82) se debe considerar : “ Al considerar intervenciones o proyectos que puedan afectar los derechos de pueblos indígenas en situación de contacto inicial sobre sus tierras, territorios o recursos naturales, trabajar coordinadamente con organizaciones indígenas cuya misión sea la protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la zona, para asegurar que estos pueblos participen en un proceso de consulta previa, libre e informada que sea culturalmente apropiada. Dicho proceso de consulta debe tomar en cuenta la situación particular de vulnerabilidad del pueblo en contacto inicial de que se trate; la interdependencia material, espiritual y cultural que tenga con sus territorios y recursos naturales; su cosmovisión y cómo ésta puede interpretar un proceso de consulta; su nivel de contacto con personas ajenas a su pueblo y otros aspectos relevantes de su situación particular; y estar dirigida a obtener su consentimiento previo, libre e informado”.

- y vulnerables ante la intervención de los distintos actores de la todavía “frontera indígena”.
- La especial vulnerabilidad en que se encuentran por contagios de enfermedades consideradas comunes, sin haber desarrollado una respuesta inmunológica adecuada y afectando al grupo entero, no solamente a individuos. Esta situación significa una amenaza inmediata a la supervivencia del grupo.
 - Su localización en “áreas de refugio” selváticas, con escasa o nula presencia de instituciones civiles del Estado, mayormente en zonas limítrofes y de difícil acceso. Frecuentemente también son áreas con presencia militar, actividades de extracción ilegal de metales y madera, de prospección de hidrocarburos y de narcotráfico.

3.1 Antecedentes

El Tratado de Cooperación Amazónica –TCA fue suscrito en julio 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela con el objetivo de promover acciones conjuntas para el desarrollo armónico, para preservar el medio ambiente y para utilizar racionalmente los recursos naturales de la Cuenca Amazónica.⁶

En 1998, los países signatarios del TCA decidieron establecer la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). El 13 de diciembre de 2002, se inauguró en Brasilia, Brasil, la sede de la OTCA donde funciona su Secretaría Permanente (SP).⁷

Finalmente, entre noviembre de 2007 y junio de 2008 se consultó a los países miembros de la OTCA sobre una agenda indígena. Los insumos recogidos fueron presentados en la 1ª Reunión Regional de Autoridades Gubernamentales de Asuntos Indígenas de la OTCA, en septiembre de 2008 en Georgetown, Guyana. En esa oportunidad los países determinaron como temas prioritarios de la agenda indígena: (1) Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, (2) Protección de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y otras comunidades tribales, y (3) Tierras y territorios de los pueblos.⁸

Siguiendo un amplio proceso de consulta, en el marco del proceso de revisión del Plan Estratégico 2004 - 2012, los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros aprobaron en 2010 la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica con un horizonte de 8 años para su implementación. Esta incluye el Tema de Asuntos Indígenas en tres grandes áreas, una de las cuales se refiere a los PIACI. Entre las actividades previstas, fue priorizada a corto plazo la “Implementación de un programa regional de protección de los PIACI”. Este programa fue aprobado el 15 de febrero de 2011, cuenta con recursos del BID y es ejecutado a través de la Secretaría Permanente de la OTCA.

Simultáneamente y en contacto y diálogo con la Secretaría de la OTCA e instancias gubernamentales indigenistas se articularon iniciativas de la Sociedad Civil y de las organizaciones indígenas para la protección de los PIACI en sus respectivos países y con una visión regional.

En noviembre 2005, la Coordenação Geral de Índios Isolados (CGII) de la FUNAI y con el apoyo del Centro de Trabalho Indigenista (CTI), organiza en Belém do Pará el “Primer Encuentro Internacional sobre Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y del Chaco”. Este encuentro facilita el primer diagnóstico regional sobre los PIACI y una conceptualización del tema, crea una “Alianza Internacional para la Protección de los Pueblos Indígenas Aislados” y se transforma en un eje articulador para alcanzar una visión común de la temática, sintetizada en la “Declaración de Belem sobre los Pueblos Indígenas Aislados”.

Al mismo tiempo, delegados participantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proponen organizar una acción regional y ofrecen su apoyo y cooperación.⁹

En febrero 2006, el BID publica una nueva “Política operativa sobre pueblos indígenas” con una salvaguardia para pueblos indígenas no contactados que incluyen lo esencial de las demandas de la “Declaración de Belem”¹⁰.

⁶ OTCA 2011

⁷ Soria 2013:4

⁸ OTCA 2011:2

⁹ Brackelaire 2006

¹⁰ BID 2006:7, art. 4.4(g)

En noviembre de 2006 se organiza un seminario regional sobre PIACI del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) con el apoyo de IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) en Santa Cruz de la Sierra, siguiendo con la dinámica de la articulación del año anterior en Belém. Como resultado se publica el “Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra”.¹¹

En el mismo encuentro se encargó a la Federación Nativa del Río madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) la organización y convocatoria de la asamblea fundacional del Comité Indígena Internacional para la Protección de los PIACI de la Amazonía, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay (CIPIACI) que tiene lugar en Lima en abril 2007¹².

En octubre 2007 se realiza el primer encuentro del CIPIACI en Quito, presentando en el “Manifiesto de Quito” demandas a los gobiernos de los países respectivos para la protección de los pueblos indígenas.¹³ Actualmente participan en el comité 13 organizaciones indígenas de 6 países.

Esta convergencia fortuita en la defensa de los derechos de los PIACI fue reforzada por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 13 de septiembre de 2007, en la cual se definen principios que, aplicados a los PIACI, obligan a los Estados de reconocerlos en su especial vulnerabilidad y garantizarles a “vivir en libertad como pueblos distintos” (art.7).¹⁴

Desde 2007, la Oficina del ACNUDH comenzó a trabajar en la elaboración de directrices de protección para los PIACI, consultando expertos en la temática que se habían destacados en los encuentros mencionados. En mayo de 2012, finalmente, se publicaron los resultados de las consultas realizadas en la región con el título: “Directrices de Protección para los PIACI de la región amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay”, las que constituyen el primer documento emitido por un órgano de NNUU específicamente sobre los PIACI.¹⁵

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano autónomo e independiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha abordado por su parte el tema de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento en un documento extenso publicado en diciembre de 2013: “PIACI en las Américas: recomendaciones para el pleno Respeto a sus Derechos Humanos”.¹⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, ha decretado medidas cautelares a favor de PIACI en Perú y Ecuador y aporta jurisprudencia para la defensa territorial de pueblos indígenas en varios países latinoamericanos¹⁷.

En todos los estudios, diagnósticos y propuestas de buena fe para proteger a los PIACI resalta, sin embargo, una situación adicional de vulnerabilidad única: son titulares de derechos humanos y otros muchos, individuales y colectivos, pero no lo pueden conocer y no están en condiciones de aplicarlos para su defensa. Su defensa es justamente la negación de entregarse a personas que son “...percibidos como sus perseguidores y victimarios históricos, aquellos que viven ‘donde están las enfermedades’”¹⁸. Es imposible contar con la participación de los pueblos y personas de cuyos derechos se busca resguardar, lo que representa una dificultad metodológica en crear y aplicar jurisprudencia y un desafío de orden tanto práctico como ético.¹⁹

3.2 El marco legal

Desde el encuentro de Belem en 2005 aumentó la conciencia sobre la necesidad de crear un marco normativo específico para la protección de los PIACI, tomando como punto de partida la convicción de

¹¹ Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra, noviembre de 2006

¹² García(a) 2013:58

¹³ CIPIACI 2007

¹⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 13 de septiembre de 2007

¹⁵ IWGIA 2012: 260-278 y CIDH 2013:25

¹⁶ CIDH 2013

¹⁷ OACNUDH 2012:266

¹⁸ Huertas 2012:74

¹⁹ CIDH 2013:3

que se trata de personas que deben gozar de todos los derechos humanos contenidos en los estándares internacionales: el derecho a la vida, a su integridad física, psíquica y moral, a la autodeterminación, a las tierras, territorios y recursos naturales, a la cultura, sus modelos de “desarrollo” y al consentimiento previo, libre e informado.

De mayor importancia sería la implementación del derecho a la autodeterminación, al territorio y a la cultura.²⁰ Entre los instrumentos internacionales relativos a los pueblos indígenas se destacan el Convenio N° 169 de la OIT de 1989, vinculante para los países que lo han ratificado (Brasil, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia), y la Declaración de las NNUU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, representando un referente normativo del consenso internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas en general.

Otro referente importante es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en San José de Costa Rica, con varias medidas cautelares decretadas a favor de los PIACI (en Perú y Ecuador), creando jurisprudencia y una fuente de derecho en el sistema interamericano. Creciente importancia ganan, adicionalmente, los marcos normativos internacionales socioambientales y de protección a la biodiversidad, en consecuencia a las amenazas a los ecosistemas del hábitat de los PIACI y los impactos del cambio climático.

El derecho a la autodeterminación se interpreta en el caso de los PIACI como el respeto al no contacto y a su libre elección de permanecer en aislamiento. “En relación a la consulta previa, libre, e informada en el caso de pueblos indígenas en aislamiento, la propia condición de aislamiento debe ser entendida como manifestación del derecho a la autodeterminación que expresa la voluntad de los pueblos indígenas a la propiedad, control y gestión exclusiva sobre sus territorios y los recursos naturales que en ellos se encuentran” (Soria 2013:51).

En el “Llamamiento de Santa Cruz de la Sierra”, de noviembre de 2006, se observa todavía, por lo general, una ausencia de marcos normativos e institucionales nacionales que estén orientados específicamente a los PIACI, facilitando, de esta manera una entrada de empresas extractivas, de madereros, mineros y otros actores sociales, amenazando su existencia.

Casi una década después, sin embargo, en el extenso análisis del marco legal vigente a nivel nacional en 2013, Carlos A. Soria muestra una convergencia estratégica que se materializó en una importante legislación de más de un centenar de instrumentos legales en siete países de la OTCA²¹. Tanto en Brasil²² como en Perú²³ y en Bolivia²⁴ hay leyes que proveen una gran cantidad de instrumentos para la gestión de la protección de los PIACI. En Colombia y Ecuador²⁵ el desarrollo de estos instrumentos es más reciente, en Guyana y Venezuela todavía no cuentan con legislación específica sobre los PIACI y solamente Surinam no menciona pueblos indígenas en su legislación y tampoco ha ratificado el Convenio N°169 de la OIT. Además, tanto Colombia como Perú reconocen en su legislación de PIACI la importancia del diálogo y de la coordinación con los pueblos indígenas y sus organizaciones.

En el centro de la protección legal está el derecho de los PIACI a la propiedad, control y gestión sobre sus territorios y los recursos naturales que en ellos se encuentran. La evaluación del programa muestra, que no es la falta de conceptos, instrumentos legales o conocimientos sobre la localización de los PIACI que dificulta gravemente la protección de su existencia, sino la débil presencia y coordinación institucional del Estado, la falta de recursos materiales y capacidades logísticas y la ausencia de personas entrenadas para cumplir con el mandato de la ley.

3.3 El panorama socioambiental

²⁰ OACNUDH 2012:263p. y CIDH 2013:8pp.

²¹ Soria 2013:46pp

²² En la Ley del “Estatuto del Indígena” de 1973 se define en el art. 4(II) a los “Indígenas en aislamiento” como protegidos bajo la tutela del Estado. Actualmente la FUNAI cuenta con una “Coordinación General de Indígenas Aislados y en Contacto Inicial” (CGIIRC) con doce “Frentes de Protección Etnoambiental” (FPE)

²³ Perú promulgó una “Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial” en abril de 2006. Su reglamento fue aprobado en octubre de 2007.

²⁴ Bolivia promulgó en diciembre de 2013 una “Ley de Protección a Naciones y Pueblos Indígenas Originarios en situación de alta vulnerabilidad”.

²⁵ Ecuador cuenta desde abril de 2007 con una “Política Nacional de los Pueblos en Situación de Aislamiento Voluntario”.

Es evidente que el hábitat de los PIACI amazónicos coincide con extensas áreas de ecosistemas selváticos muy poco intervenidas y por eso se observa una convergencia de políticas de protección a los pueblos indígenas con las de defensa de áreas naturales legalmente protegidas, ambas frecuentemente bajo presión de concesiones extractivas, grandes proyectos viales y energéticos y actividades, lícitas e ilegales, de madereros, garimpeiros, coccaleros y traficantes de drogas²⁶. El nuevo extractivismo acelerado es señalado como la mayor amenaza a los PIACI y, según el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las NNUU, James Anaya, a los pueblos indígenas en general: “Los pueblos indígenas en el mundo han sufrido consecuencias negativas, incluso devastadoras, a causa de las industrias extractivas.”²⁷

Por otro lado, aumentan los estudios que confirman que la presencia de pueblos indígenas y su actitud de defensa proactiva contra invasiones de sus tierras comunales y territorios legalmente reconocidos se ha transformado en la fuerza más efectiva contra la deforestación ilegal y masiva de bosques tropicales.²⁸

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) emitió, con ocasión del Congreso Mundial de la Naturaleza en Bangkok en noviembre de 2005, una Resolución sobre los PIACI, reconociendo que muchas áreas protegidas constituyen su espacio de vida²⁹. Esto quedó documentado en el proyecto de mapeo de la Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada (RAISG), coordinado por el Instituto Socioambiental (ISA) de Brasil en 2009. El “Mapa panamazónico de Áreas protegidas y Territorios Indígenas” demuestra la co-existencia de ecosistemas naturales y pueblos indígenas e identifica de la presencia de los PIACI según los datos disponibles³⁰.

El turismo, a veces llamado “etnoturismo”, “turismo ecológico” o de aventuras, se ha desarrollado como un nuevo fenómeno que trata deliberadamente de contactar a los PIACI con consecuencias previsibles y fatales. En algunos casos se ha inducido a comunidades indígenas colindantes al territorio de los PIACI de organizar un “turismo comunitario” que ha conducido a incidentes violentos³¹.

3.4 El desafío de la salud

El derecho a la salud es un derecho reconocido internacionalmente y tiene especial importancia para los PIACI dada su situación de extrema vulnerabilidad. Las medidas a tomar para evitar un daño irreparable tienen que responder a dos finalidades: evitar la transmisión de enfermedades por contagio con actores externos y tanto el acceso a sus medicinas tradicionales como a los servicios diferenciados de salud pública. Se trata de controlar factores epidemiológicos, sociales, ambientales y alimentarios que pueden causar daños físicos y mentales.³²

La OTCA está promocionando la conformación del Comité Intergubernamental de Salud en Pueblos Indígenas de la Amazonía, con representantes de los ministerios respectivos, para facilitar la armonización de las políticas entre los países y su implementación nacional. Además, varios países amazónicos cuentan con programas y políticas específicas para atender a los PIACI. El Perú ha sido pionero en la elaboración de normas y dos guías en 2007 para la “prevención, contingencia ante el contacto y mitigación de riesgos para la salud en escenarios con presencia de Indígenas en aislamiento y en contacto reciente”.

En Brasil, la Secretaría Especial de Salud Indígena (SESAI) es la institución responsable y colabora con la CGIIRC de la FUNAI³³, en Ecuador se ha organizado para el territorio de los Huaorani, en contacto inicial, un equipo para prestar servicios de prevención, promoción y atención en salud, y Venezuela comenzó en 2005 con el “Plan de Salud Yanomami”. Se observa una necesidad de contar con más protocolos de prevención y contingencia culturalmente apropiados en materia de salud a ser aplicados en los casos previsibles de emergencia.³⁴

²⁶ Anaya 2013, RAISG 2012:11-22, CIDH 2013:54p.

²⁷ Anaya 2013:14

²⁸ Fundación Gaia 1992; Santilli 2005, UICN 2004, WRI:2014

²⁹ UICN 2004

³⁰ Mapa disponible en : www.raisg.socioambiental.org/files/mapaAMAZONIA2009_frente.pdf

³¹ CIDH 2013:77

³² OACNUDH 2012:271;

³³ Antenor Vaz (2011,2013) analiza los problemas de cooperación interinstitucional y menciona una serie de solicitudes y recomendaciones de la FUNAI dirigidas al Ministerio de Salud para atender la situación particular de los PIACI en términos de prevención, promoción, capacitación, monitoreo etc.

³⁴ CIDH 2013:71p.

3.5 Tierras y territorios

Desde el comienzo de la articulación protectora para los pueblos indígenas en Amazonía, con la fundación del Servicio de Protección al Indio (SPI) en Brasil por Cândido Mariano Rondon en el año 1910, la cuestión territorial ha permanecido como el tema central. Con la mudanza de la valoración de los indígenas de esclavos y mano de obra a ocupantes de tierras que deberían ser conquistadas, “desbravadas” y colonizadas, la política de la masacre y de la “limpieza étnica” se generalizó y fue al Estado que cupo el rescate de la población indígena del exterminio para defender la integridad del territorio nacional, especialmente en aquellas regiones donde los indígenas fueron sus únicos habitantes³⁵.

Un siglo más tarde, el respeto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas sigue como el principal desafío y conlleva en el caso de los PIACI a la necesidad de declarar sus territorios presuntivos como transitoriamente intangibles hasta que sus habitantes decidan su titulación en forma voluntaria³⁶. La delimitación debe basarse en el concepto cultural del uso³⁷ y no de su posesión en términos de sociedades agrícolas. La pregunta: “¿por qué tanta tierra para tan poca gente?” sigue presente en el discurso político y sirve, a veces, a un argumento de negarles su derecho de delimitar y usar exclusivamente sus territorios³⁸.

Sin embargo, los países amazónicos han avanzado en la última década en la protección legal de grandes extensiones de tierras y territorios para pueblos indígenas, bajo figuras jurídicas muy variadas, incluyendo áreas territoriales específicas para los PIACI en los países Brasil, Ecuador y Perú, que son de acceso restringido, para evitar invasiones y contactos no deseados. Sin embargo, “Estas delimitaciones territoriales en teoría prohíben el acceso a toda persona, pero en la práctica rara vez son respetadas cabalmente”³⁹.

En Brasil, un decreto de 1996 estableció el procedimiento administrativo para la demarcación de Tierras Indígenas (TI), demarcando hasta la actualidad más de 30,5 millones de hectáreas exclusivamente para PIACI en 8 TI, todas localizadas en la Amazonía⁴⁰. La FUNAI, mediante la CGIIRC y sus Frentes de Protección Etnoambiental monitorea más de 20 referencias a PIACI y puede tomar medidas inmediatas para su protección, emitiendo Ordenanzas de Restricción de Uso para sus territorios⁴¹.

En Ecuador se ha creado en 1999 la zona intangible de conservación de los PIACI Tagaeri y Taramenane, colindante al territorio Huaorani, con una prohibición de actividades extractivas. El área de aproximadamente 760.000 hectáreas quedó delimitado y demarcado en 2007.

En Perú existen actualmente PIACI en 5 Reservas Territoriales, que comprenden cerca de 2,800.000 hectáreas y deberán ser adecuadas a Reservas Indígenas; además viven otros PIACI en 5 Reservas Indígenas ya demarcadas, pero cuya legalización se encuentra todavía en trámite; además hay 8 Áreas Naturales Protegidas con presencia de PIACI y con diversos niveles de protección territorial⁴².

En Bolivia el Servicio Nacional de Áreas Protegidas aprobó en 2006 una Zona Intangible y de Protección Integral de la Reserva Absoluta Toromona con una extensión aproximada de 1,900.000 hectáreas, dentro del Parque Nacional Madidi en la zona fronteriza con Perú. Un estudio sobre los grupos Ayoreo en situación de aislamiento voluntario, dentro del “Parque Nacional y Área de Manejo Integral Kaa-lyá del Gran Chaco”, frontera con Paraguay, está encaminado desde 2012 con la finalidad de tomar las medidas de protección correspondientes. Con anterioridad, en marzo de 2009, las organizaciones Ayoreo de Bolivia (CANOB) y Paraguay (UNAP) habían tomado la iniciativa de exigir de sus respectivos

³⁵ Vaz 2014

³⁶ OACNUDH 2012:269

³⁷ Perafán 2004

³⁸ CIDH 2013:48-52

³⁹ Shelton 2012:8

⁴⁰ Vaz 2012:56p

⁴¹ CIDH 2013:36

⁴² García 2013(b):12. Según el autor “Los mecanismos de protección de la vida e integridad (...) son aplicables, en lo pertinente, a los PIACI aún no reconocidos oficialmente mediante decreto supremo, en tanto culminen los estudios a que se refiere el artículo 3 de la Ley (correspondiente)”. Ver también Huertas 2012

gobiernos el reconocimiento conjunto del territorio ancestral de los Ayoreo aislados en la zona fronteriza⁴³.

3.6 Participación y diálogo

En la Declaración de Barbados: “Por la Liberación del Indígena”, de enero de 1971⁴⁴, ya se había manifestado un principio que sigue teniendo validez: “Es necesario tener presente que la liberación de las poblaciones indígenas es realizada por ellas mismas, o no es liberación”. El surgimiento de gran cantidad de organizaciones indígenas las transformó en importantes actores para protagonizar sus reivindicaciones por sus derechos humanos, civiles y, especialmente, la regularización de sus tierras y territorios.

Para la Amazonía, la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) ha tratado desde su fundación en 1984 en Lima de ser un interlocutor válido para las políticas indigenistas y la cooperación internacional, reuniendo actualmente una gran cantidad de organizaciones miembros, que a su vez, frecuentemente, representan diferentes núcleos organizativos locales⁴⁵. A su lado se encuentran organizaciones de la Sociedad Civil nacional, comprometidas con los pueblos indígenas y apoyándolos como aliados, asesores y, frecuentemente, mediadores en conflictos para salvaguardar sus derechos. Varias organizaciones no gubernamentales (NGO) tienen convenios con organizaciones indígenas y, simultáneamente, con instancias de los gobiernos, prestando servicios que el Estado no está en condiciones de llevar a cabo.

El Comité Indígena para la protección de los PIACI de la Amazonía, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay (CIPIACI) reúne 13 organizaciones de 6 países y ha formulado lineamientos de política en varios temas importantes, priorizándolos según países⁴⁶.

De importancia decisiva es la comunicación con PIACI en el momento de los primeros contactos. La investigación lingüística y la colaboración de traductores/mediadores de la población indígena de los alrededores de sus territorios pueden aportar servicios y conocimientos de vital importancia para evitar conflictos y para entender correctamente demandas, intenciones y decisiones de los grupos en contacto incipiente. Bases de datos georreferenciados, imágenes satelitales y mapeos participativos, cruzados con testimonios de avistamientos y estudios etnográficos pueden facilitar la protección de la vida de los PIACI en la prevención de invasiones, situaciones de conflicto armado y en casos de emergencia epidemiológica.

⁴³ Camacho 2012:116,125

⁴⁴ Grünberg 1972:507

⁴⁵ En el Brasil fueron registradas más de 550 organizaciones indígenas y solamente la Federación de Organizaciones Indígenas del Río Negro (FOIRN) cuenta con una membresía de más de 50 organizaciones.

⁴⁶ García 2013:13

4. VALORACIÓN - PROGRAMA Y COMPONENTES

El Programa se sitúa en el marco del proceso de elaboración consensuada de una Agenda Regional de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial para una región de extensiones de un continente y abarcando territorios de 7 países soberanos. Es evidente que existe una asimetría abismal entre el grado de institucionalidad nacional, el peso demográfico de la población circundante y los poderosos intereses económicos en juego, por un lado, y la capacidad de las sociedades tribales involucradas en defender sus derechos a la vida, por el otro lado.

En este contexto, el Programa de protección a los PIACI ha sido un logro extraordinario, no solamente como concepto y política, sino igualmente en los resultados concretos alcanzados en su ejecución de apenas tres años. Todos los involucrados coinciden en esta valoración básicamente positiva. Al mismo tiempo, todos mencionan posibles mejoras y adaptaciones necesarias para el futuro, como también algunas contradicciones en las políticas públicas de los diferentes países.

La experiencia programática a lo largo de tres años ha significado la combinación de experiencias de las diferentes instancias gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil y de comunidades indígenas y sus organizaciones y sus estilos específicos de acción, con puntos de encuentro, una extensa actividad de intercambio de experiencias y metodologías y una reflexión más colectiva de los objetivos que comparten.

En la ponderación del grado de cumplimiento de los indicadores de productos y actividades se observa el siguiente porcentaje, desglosado por componentes, y usando una escala de valoración simplificada: (3) cumplimiento en un 100% o más, (2) cumplimiento satisfactorio, (1) cumplimiento no satisfactorio y (0) no cumplido.

1.Coordinación interinstitucional	100 %
2.Protección integridad física y cultural	93 %
3.Protección territorial y legal	93 %
4.Estrategia regional para la salud	92,6 %
5.Sistematización, capacitación etc.	82 %
Total programa	90,4 %

El Programa en ha alcanzado un 90,4% de cumplimiento.

Además, actividades y productos adicionales no previstos originalmente han resultado de gran utilidad e impacto:

- (1) Creación de una red de técnicos en los 7 países, de intercambio de conocimientos y experiencias, con consulta mutua en los encuentros y misiones de campo.
- (2) Generación de una “masa crítica” de interés, información, aportes científicos y conceptos alrededor de los PIACI, tanto a nivel nacional como internacional.
- (3) Articulación de espacios de diálogo a nivel bilateral y trilateral entre países miembros.
- (4) Realización de 5 misiones técnicas de campo en Brasil, Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia, 4 más de lo planificado.
- (5) Promulgación de una “Ley de Protección a Naciones y Pueblos Indígenas Originarios en situación de alta vulnerabilidad” en Bolivia, diciembre 2013.
- (6) Creación de unidades especializadas de Gobierno en la protección de los PIACI en Perú y Colombia y fortalecimiento de las ya existentes.

La medición de indicadores de impacto demostró el cumplimiento parcial de los objetivos:

(1) Los “lineamientos de Protección de los PIACI” fueron adoptados en el III CODIR en agosto de 2013 en Coca, Ecuador.

(2) Las “Directrices de Atención de Salud” fueron consideradas en la Reunión de Ministerios de Salud en septiembre 2013 en Lima, Perú y enviadas como base para la discusión en los talleres nacionales de salud, realizados en 6 países miembros.

(3) El “Plan de Acción Regional” no fue realizado sino reemplazado por recomendaciones para Planes Nacionales, binacionales acuerdos y reuniones trinacionales..

4.1 Coordinación interinstitucional

RESULTADOS PLANIFICADOS	RESULTADOS OBTENIDOS	
1. <i>Creación de una Subcomisión Permanente de Trabajo formada por los puntos focales nacionales del tema y la Coordinación de Asuntos Indígenas de la OTCA.</i>	1. El Comité Directivo Regional (CODIR) realizó 4 reuniones presenciales y dos teleconferencias, orientó a las 5 “Misiones”, la contratación de los facilitadores/as fortalece la formación del equipo a través de relaciones interpersonales y asumió el monitoreo y el acompañamiento del Programa y facilitó la formación de los CTN.	Valor 3
2. <i>Diagnósticos institucionales para cada país están disponibles.</i>	2. Los diagnósticos para 5 países están elaborados y disponibles y Perú presentó el manual de atención de salud revisado.	Valor 3
3. <i>Un facilitador/animador nacional para cada país está contratado.</i>	3. Todos/as facilitadores/as contratados/as impulsan de manera proactiva el desarrollo del Programa.	Valor 3
4. <i>Actores e iniciativas relevantes de todos los sectores (gobiernos, organizaciones indígenas, sociedad civil y sector privado) están identificados en el ámbito local, nacional y regional</i>	4. Todos los actores relevantes fueron identificados, tanto en el ámbito nacional como a nivel regional amazónico.	Valor 3
5. <i>Al menos 3 países tienen conformados mecanismos nacionales de coordinación interinstitucional para la protección de pueblos aislados.</i>	5. Todos los países participantes cuentan con Comités Técnicos Nacionales que asumen tareas de coordinación interinstitucional con resultados variables.	Valor 3

El programa muestra logros significativos e intensificó los procesos de interacción y armonización de las instituciones estatales y de ellas con organizaciones de la sociedad civil, a veces pioneras en la materia. Las reuniones y los talleres de los Comités Técnicos Nacionales impulsados por el Programa han conseguido permear otras instancias estatales con los conceptos y obligaciones de una política indigenista, como por ejemplo la Mesa Regional Amazónica.

Al mismo tiempo se mostraron incoherencias y hasta contradicciones en la coordinación, como, por ejemplo, entre instancias indigenistas y entes encargadas de la Salud Pública en menor o mayor grado en todos los países. Esta dificultad en articular sinergias entre entes estatales localizadas en la capital con gobiernos locales y regionales descentralizados ante emergencias en los extremos del territorio nacional es frecuente y, a veces, tiene fatales consecuencias.

Una medida urgente para contrarrestar esta dificultad es la elaboración y difusión sistemática de guías, planos y protocolos de contingencia como “hilos rojos” obligatorios para los procedimientos en caso de nuevos contactos respectivamente situaciones emergentes con PIACI. Los gobiernos de Brasil y Perú han sido pioneros en la elaboración de guías y protocolos y se puede deducir de sus experiencias que estos instrumentos han sido muy útiles, especialmente en el campo de la salud. Prevalece la opinión que deben incluir igualmente múltiples aspectos fuera de la salud, que ponen en peligro la sobrevivencia física y cultural y la autodeterminación de los pueblos (o segmentos de pueblos) contactados. Los talleres nacionales y regionales de metodologías, impulsados por el Programa, fueron calificados por los participantes como importantes y beneficiosos para un aprendizaje mutuo.

Un tema controversial y de graves consecuencias para los PIACI es la contradicción inherente en las políticas públicas de “desarrollo” y “aceleración económica” etc. y la obligación de implementar las políticas de protección. Hay ejemplos de que las políticas de “desarrollo” implementadas conllevan irremediablemente a situaciones de contacto y provocan conflictos, por la regla general, con

consecuencias negativas para los PIACI. Son las mismas políticas del estado que inducen y, a la vez, mitigan estos conflictos, a veces sin la necesaria coordinación. Es urgente una integración de las políticas de protección con los programas de “desarrollo” de la Amazonía, tanto a nivel nacional como regional. Brasil, por su extensión territorial y el gran número de pueblos indígenas, está enfrentando un desafío especial: monitorear 30 Tierras Indígenas con 26 referencias de PIACI confirmadas en 8 estados (provincias) federados, en un ambiente político dominado por planes de aceleración económica y un aumento de presiones sobre territorios indígenas ya legalizadas⁴⁷.

Como conclusión de la valoración cabe destacar que en el componente 1 se ha cumplido con los resultados según los criterios establecidos, las 4 reuniones del CODIR, la formación de los Comités Técnicos Nacionales, con la elaboración de los diagnósticos para 5 países y, como un elemento especialmente dinámico y cohesionante, con la realización de 5 “misiones” en igual número de países. Valoración: 15 puntos, 100% cumplido.

El impacto de las actividades está por verse en el futuro, pero la pertinencia de las medidas y la eficiencia en la ejecución, notablemente de las 5 misiones técnicas de campo, originalmente no programadas, pero efectivamente realizadas, es evidente.

4.2 Protección a la integridad física y cultural

RESULTADOS PLANIFICADOS	RESULTADOS OBTENIDOS	
1. Un conjunto de principios básicos para un marco estratégico efectivo de protección está identificado.	1. En los eventos nacionales, los principios básicos para un marco estratégico regional fueron discutidos con los diferentes actores.	Valor 3
2. Un análisis de las fortalezas y debilidades de la normativa de cada país en comparación con los principios básicos acordados está disponible.	2. El informe del Dr. Carlos Soria (2013) está disponible y fue distribuido en los CTN.	Valor 3
3. Se cuenta con compromisos de cada país sobre las acciones a tomar para fortalecer su propio esquema normativo así como el regional.	3. 5 países cuentan con normas legales para los PIACI. Existe una estrategia de acuerdos y entendimientos bilaterales en áreas de fronteras.	Valor 2
4. Un consultor internacional para elaborar un análisis institucional y normativo de instrumentos de protección de PIACI está contratado.	4. Sí, el Dr. Carlos Soria	Valor 3
5. Una reunión de puntos focales sobre los temas normativos e institucionales nacionales se ha realizado.	5. En un taller de puntos focales y técnicos y en una reunión del CODIR reunión.	Valor 3

La constatación repetida de la inexistencia de diferencias irreconciliables con respecto a la protección de los PIACI en los países amazónicos muestra el grado de consenso alcanzado en el transcurso del Programa, especialmente a través de los encuentros internacionales y de las cinco “Misiones”. Se ha avanzado en crear concordancias en la normatividad, consolidando el proceso del reconocimiento legal y real de los derechos humanos de los PIACI, avanzando de una manera cautelosa y efectiva. Con eso un Marco Legal Regional con un objetivo en común parece alcanzable y en Colombia, por ejemplo, ya existen propuestas concretas para un Plan de Acción Amazónico con 6 líneas de acción.

Tanto los Comités Técnicos Nacionales como los Puntos Focales y Facilitadores/as del Programa son reconocidos como funcionales y eficientes. Sin embargo persisten todavía algunas diferencias entre los Estados de la región amazónica que dificultan la armonización de las políticas públicas y en relación a la aplicación de estas políticas cabe mencionar notables ausencias. Un factor, que lo explica, es la falta de conocimientos sobre los PIACI, que siguen desconocidos en varias instancias de gobierno. Otro factor es la carencia de servicios y de la presencia estatal en varias regiones habitadas por ellos y, por otro lado, la presencia de las Fuerzas Armadas en las zonas fronterizas. En los diagnósticos se menciona como importante su inclusión en la construcción de relaciones interinstitucionales, especialmente para el intercambio de informaciones, su participación en programas de capacitación sobre los derechos de los PIACI y como apoyo en casos de emergencia a nivel local y regional.

⁴⁷ Vaz 2013:70

En Colombia subsisten todavía problemas de orden público con guerrillas y paramilitares que se ubican en el territorio de los PIACI, enfrentándose entre ellos o con el Ejército Nacional⁴⁸. En esta situación de un conflicto armado se generan violencia contra mujeres, reclutamiento de jóvenes y desplazamientos forzados, llegando a usar comunidades como escudos humanos y minando el acceso a sus territorios.

Un aspecto exitoso dentro del contexto del Programa es la elaboración de los Memorándum de Entendimiento Binacionales en zonas fronterizas, por ejemplo entre Perú y Brasil, que pueden incluir entes gubernamentales, ONG especializadas en PIACI y organizaciones indígenas. De esta manera se fortalecen estrategias binacionales con medidas de contingencia compartidas, incluyendo un patrullaje conjunto y una acción transfronteriza. Estos acuerdos binacionales están reemplazando al Plan Regional, cumpliendo con la misma función, pero más efectivamente y aumentando el impacto deseado.

El marco institucional de la OTCA ha sido esencial para este avance. Igualmente se dan experiencias positivas en el monitoreo conjunto de territorios binacionales por organizaciones indígenas vecinas (por ejemplo FENAMAD y CPI, entre Perú y Brasil). En algunos países, sin embargo, existen actualmente conflictos entre las instancias del Estado y las ONG que han manejado el tema de los PIACI, imposibilitando un consenso por criterios irreconciliables relacionados con las actividades extractivistas en territorios indígenas.

En una valoración sumaria se puede reiterar la pertinencia de este componente, aunque resulta prematuro pretender medir un impacto. Una vez más se constata la eficiencia logística en las reuniones, talleres y encuentros, pero los resultados para una protección efectiva de los PIACI quedaron por debajo de las expectativas. Valoración: 14 puntos, 93% cumplido.

4.3 Protección territorial y legal

RESULTADOS PLANIFICADOS	RESULTADOS OBTENIDOS	
1. <i>Un plan de acción regional consensuado por los países existe.</i>	1. Este plan regional sigue en construcción y tomó una forma preliminar acuerdos bilaterales y una trinacional (Brasil, Guyana, Surinam).	Valor 2
2. <i>Planes de acción nacionales existen.</i>	2. Las bases existen en todos los países, con énfasis en el campo de salud, en la legislación y en los mecanismos de protección.	Valor 3
3. <i>Un asesor técnico para la coordinación técnica del proyecto está contratado.</i>	3. Sí, el Sr. Carlos Macedo, desde enero de 2012.	Valor 3
4. <i>Un funcionario para realizar la coordinación política del proyecto por parte de OTCA está designado.</i>	4. Sí, la coordinadora de Asuntos Indígenas de la OTCA, la Sra. Sharon Austin.	Valor 3
5. <i>5 talleres nacionales para discusión de planes nacionales de protección se realizaron.</i>	5. 6 talleres realizados con éxito.	Valor 3
6. <i>1 taller regional para consolidación de herramientas técnicas para el apoyo a los planes de protección nacionales se realizó.</i>	6. Se realizó un taller y se agregó más contribuciones al tema durante las 5 "Misiones".	Valor 3
7. <i>Una Caja de herramientas consolidadas en los temas de protección jurídica, territorial y de salud para los PIACI está disponible.</i>	7. Equivale al conjunto de las recomendaciones acordadas en el taller regional de metodología y aplicación del marco legal (Brasilia, 30.05.-1.06.2012), en el III CODIR (Coca 2013) y en la reunión de los Ministerios de Salud (Lima 2013)	Valor 3
8. <i>Eventos de discusión regionales y nacionales (con la participación activa de representantes de las organizaciones indígenas de las regiones donde habitan los pueblos aislados) y con compromisos y responsabilidades e instrumentos de</i>	8. Estos eventos fueron realizados en todos los países, incluyendo la Sociedad Civil y las organizaciones indígenas. En el caso del Perú y de Ecuador se combinó los eventos con la realización de las "Misiones", aprovechando los viajes al	Valor 3

⁴⁸ Zapata 2014

RESULTADOS PLANIFICADOS	RESULTADOS OBTENIDOS
<i>acción consolidados en planes de acción nacionales se han realizado.</i>	área de los PIACI para la oportunidad de encuentros y entrevistas con actores locales.

De los países participantes en el Programa, solamente Bolivia, Brasil, Perú y Ecuador cuentan con una legislación protectora explícita de los derechos territoriales de los pueblos indígenas que incluyen a los PIACI.⁴⁹

En algunos países la normativa ya no corresponde a la institucionalidad cambiante del Estado y la interpretación del marco legal necesita con frecuencia una adecuación a las nuevas circunstancias económicas y socioambientales que han cambiado el entorno territorial de los PIACI. En el centro de las preocupaciones está la defensa del principio de la intangibilidad del hábitat, un denominador común de instancias gubernamentales indígenas, de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil comprometida. El respeto a la voluntad de quedarse alejado de la sociedad envolvente y de su modo de vivir es considerado como un derecho humano fundamental y ha superado la doctrina de la “integración” y del “desarrollo” forzado.

Las dificultades de hacer respetar la ley en zonas remotas y vinculadas con intereses fuertes, nacionales e internacionales, de prospección y extracción de recursos naturales parecen ser, a veces, insuperables. Procesos de delimitación y vigilancia de territorios habitados por los PIACI en algunos casos son postergados, retrasados o parados por trámites prolongados⁵⁰. Los prejuicios estereotipados y muy difundidos de que “pocos indios no necesitan tanta tierra” o de que “los indígenas no aportan nada al progreso del país” son utilizados a diferentes niveles políticos, alcanzando en algunos casos las instancias más elevadas de los gobiernos⁵¹.

“La vulnerabilidad se agrava, aún más, ante las violaciones de derechos humanos que sufren habitualmente por actores que buscan explorar los recursos naturales presentes en sus territorios y ante la impunidad que generalmente rodea a las agresiones que sufren estos pueblos y sus ecosistemas”⁵². A esta situación se añade, frecuentemente, un desconocimiento de las disposiciones legales a favor de los PIACI.

En este sentido hay consenso en la necesidad urgente de permear a las instancias gubernamentales y a la opinión pública con información verídica y actualizada sobre la existencia, la situación y los derechos de los PIACI, reconociendo sus territorios como un espacio de vida intangible y libre de agresiones socioambientales. Estos derechos a la propiedad, control y gestión sobre territorios y recursos naturales pueden ser transitorios, hasta que decidan voluntariamente otra figura de legalidad, basada en el concepto de uso y no de posesión⁵³.

Especial importancia se da al ámbito transfronterizo, hábitat de muchos segmentos de pueblos indígenas en situación de alta vulnerabilidad, en el cual los países colindantes están encaminando protocolos bilaterales de protección para los PIACI, siguiendo como un marco inicial de diálogo las directrices elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las NNUU para los DDHH, fruto de un largo proceso de consultas con expertos individuales, representantes gubernamentales, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales, agencias de desarrollo y organismos bilaterales y multilaterales⁵⁴.

Resumiendo la valoración de los componentes 2 y 3, vinculados entre sí, podemos constatar un proceso de acercamiento, aprendizaje mutuo y la construcción de convergencias en dirección a un consenso amplio de los países amazónicos sobre las estrategias para la protección de los PIACI. Este proceso fue articulado e impulsado por el Programa. Como ejes centrales aparecen⁵⁵:

- una identificación y el reconocimiento de los PIACI, sin contactarlos;
- la delimitación y protección de su hábitat, bajo el criterio de la “intangibilidad”, respetando su decisión de no querer entrar en interacción con la población envolvente;

⁴⁹ Véase informe de Anaya 2011

⁵⁰ Ejemplo de la adecuación de las Reservas Territoriales en Perú (Huertas 2012:96).

⁵¹ Presidencia de Alan García en Perú y sus artículos sobre “el perro del hortelano” (Chirif/García 2010:126pp).

⁵² OACNUDH 2012:263

⁵³ OACNUDH 2012:269

⁵⁴ OACNUDH 2012

⁵⁵ Soria 2013, passim

- una restricción del acceso al área con un plan de gestión territorial correspondiente y la prohibición del desarrollo de asentamientos poblacionales;
- la elaboración urgente de un plan de acción de salud preventiva y de contingencia.

Para hacer aplicable este mandato legal, se observan todavía factores limitantes: la escasez de recursos humanos y financieros, la débil presencia del estado en las regiones habitadas por los PIACI, frecuentemente ubicadas en regiones fronterizas, y la presión de intereses de las industrias petroleras, forestales, mineras, de turismo etc.

A pesar de la pertinencia incuestionable de este componente, el impacto real ha sido todavía casi invisible y no por falta de eficiencia en la ejecución del Programa como tal, sino como consecuencia de los poderosos factores limitantes, relacionados con intereses económicos y el modelo de “desarrollo amazónico” vigente, que se inscribe en el paradigma del crecimiento económico basado en la extracción de recursos naturales (neo-extractivismo), causando altos costos sociales y ambiental . Valoración: 14 puntos, 93% cumplido.

4.4 Estrategia regional para la salud

RESULTADOS PLANIFICADOS	RESULTADOS OBTENIDOS	
1. Está disponible una norma técnica sanitaria para la protección de los PIACI, incluyendo planes especiales de contingencia.	1. Los resultados del taller regional de Salud en Lima incluyen la contribución de los talleres nacionales y la elaboración de las Directrices de Atención de Salud para una estrategia regional de atención a la salud..	Valor 3
2. Se cuenta con un marco estratégico regional y la conformación de equipos especializados de atención médica para situaciones de contacto en cada país.	2. Con las metodologías y experiencias comprobadas de algunos países (Brasil, Perú, Ecuador) y los intercambios realizados en talleres, se están formando pautas para la atención médica para situaciones de contacto en cada país.	Valor 2
3. Se han contratado un consultor internacional y cinco consultores nacionales en salud.	3. Sí, se han contratado los consultores y están realizando sus trabajos.	Valor 3
4. Al menos 3 países tienen programas consolidados de salud para PIACI.	4. Son 4 países: Brasil, Bolivia, Perú y Ecuador.	Valor 3
5. Existe un mapeo institucional de las instancias de prestación de servicios de salud a niveles nacional, regional y local.	5. Solamente existe un mapeo por país, Los informes de los talleres nacionales de salud se encuentran disponibles.	Valor 2
6. Se realizó una recolección y sistematización de las experiencias de primer contacto y de atención a los PIACI.	6. Sí, está disponible.	Valor 3
7. Se ha hecho el registro de la situación geográfica de cada pueblo aislado con relación a las comunidades vecinas y vectores de salud presentes en cada área.	7. El registro geográfico fue incluido en los diagnósticos institucionales de cada país.	Valor 3
8. Se organizaron talleres nacionales y regionales con los Ministerios de Salud y con los demás actores especializados en cada país.	8. Se realizaron 6 talleres nacionales de salud, 1 regional y 1 trinacional (Brasil, Guyana y Surinam).	Valor 3
9. Se logró coordinar la consolidación de un programa de salud para los PIACI de cada país y una propuesta regional de protocolos de salud.	9. El avance para alcanzar esta meta incluye el memorándum de entendimiento Perú-Brasil, las Directrices de Salud y una consolidación de la red regional de los 7 equipos nacionales de salud.	Valor 3

La transmisión de enfermedades se reconoce como el factor determinante para la extrema vulnerabilidad de los pueblos indígenas en la fase de contacto inicial y en los primeros años siguientes. Es una amenaza de sobrevivencia física, tan grave como la práctica de masacres a primera vista, que durante mucho tiempo ha sido una constante en la historia de los primeros contactos con pueblos

indígenas selváticos de la región. La falta de defensas inmunológicas hace necesario una política de salud pública específica, culturalmente adaptada y preventiva. Existe una amplia documentación y un consenso científico sobre causas y efectos del contagio e igualmente sobre medidas que se pueden y se deben tomar para evitar la alta morbilidad provocada involuntariamente durante los contactos.

Gracias al trabajo pionero de salubristas y antropólogos indigenistas en Brasil y Perú, ampliado por los aportes de actores con experiencias muy valiosas en los demás países amazónicos, el Programa logró un intercambio fructífero de metodologías de atención a la salud y de estudios y experiencias en el control de las enfermedades. La atención a la salud de los PIACI no puede ser desvinculada de la protección territorial y de sus recursos, naturales como inmateriales⁵⁶.

Otro factor importante es el relacionado con la alimentación, evitando cambios bruscos en la dieta y deteriorando el estado físico de una población acostumbrada de una gran variedad de alimentos ricos en grasas, proteínas y frutas silvestres⁵⁷. También el estado anímico es relevante para la salud y es necesario de mantener y practicar la medicina tradicional.

Perú destaca por los instrumentos más elaborados en materia de salud para los PIACI, con una Norma Técnica de Salud N° 799-2007 del MINSA⁵⁸ – “Prevención, Contingencia ante el Contacto y Mitigación de Riesgos para la Salud en escenarios con presencia de Indígenas en Aislamiento y en Contacto Reciente” y dos guías auxiliares a esta norma: “Relacionamiento para casos de interacción con indígenas en aislamiento y en contacto reciente” y “Atención de Salud a indígenas en contacto reciente y en contacto inicial en riesgo de alta morbilidad”, ambas del año 2007.

Son de aplicación a nivel nacional y se basan en estudios sobre la vulnerabilidad biológica de estas poblaciones que se caracteriza por una patología diferenciada por genotipos y ecosistemas.⁵⁹ Sin embargo, prevalecen patologías infecciosas respiratorias y gastrointestinales, que son, en un gran porcentaje, conocidas y prevenibles⁶⁰. Con los protocolos se establecen claras reglas de actuación y los pasos a seguir en casos de emergencia.

A pesar de estos logros, existe una unanimidad sobre la insuficiencia del actual sistema de salud para PIACI, por falta de un enfoque diferenciado, falta de recursos humanos experimentados, problemas en la cooperación interinstitucional (por ejemplo entre FUNAI y SESAI⁶¹), o en el interior del sistema de Salud Pública, en el cual la articulación horizontal generalmente funciona mejor que la vertical, especialmente en regiones remotas del centro y con dificultades de comunicación y de logística. La asimetría entre la existencia de normas a nivel ministerial y su aplicación en unidades descentralizadas es marcada. *“Es de trascendental importancia reforzar la coordinación institucional que permita unificar todos los esfuerzos y labores que se han venido desarrollando, en muchas ocasiones de manera muy independiente, en ocasiones hasta duplicando esfuerzos innecesariamente”*.⁶²

Prevalece la convicción de que los planes de acción nacionales consolidados deben conducir a un Programa de Salud Regional para los PIACI. Algunos principios para orientar una estrategia regional de atención a la salud ya fueron acordados:

- alta vulnerabilidad a partir del contacto
- prevención, creando “cordones de protección sanitaria”
- autodeterminación
- participación y consulta
- respeto y garantía del derecho a la salud

Para alcanzar este objetivo se debe mejorar la cooperación entre el Plan de Salud Amazónico (OTCA) y el Comité Intergubernamental de Salud de los Pueblos Indígenas de la Amazonía.

⁵⁶ Vaz/Rodrigues 2013

⁵⁷ OACNUDH 2012:70

⁵⁸ La responsabilidad para la salud de los PIACI en Perú corresponde al Centro de Salud Intercultural (CENSI) del Instituto Nacional de Salud.

⁵⁹ Carlos Salaverry García en García 2013(a):24

⁶⁰ Zapata 2013 passim

⁶¹ Vaz/Rodrigues 2013:4

⁶² Zapata 2013 passim

Para poder evaluar el éxito de esta estrategia se debe considerar que la salud ha sido un marcapaso para las políticas de protección a los PIACI, por las razones arriba mencionadas y relacionado al alto grado de su vulnerabilidad biológica.

En este campo el Programa ha sido ejemplar, reforzando el intercambio de experiencias, métodos y conocimientos prácticos en 6 talleres nacionales, más 1 taller regional y 1 trinacional de fronteras entre Brasil, Guyana y Surinam. Resumiendo se puede constatar un resultado muy satisfactorio, tanto en el impacto de las medidas del Programa como en la eficiencia de su ejecución. Valoración: 25 puntos, 92,6% cumplido.

4.5 Sistematización, capacitación, sensibilización y difusión

RESULTADOS PLANIFICADOS	RESULTADOS OBTENIDOS	
1. 4 países presentan líneas de base nacionales sobre la situación de los PIACI.	1. 4 países han presentado en sus informes/diagnósticos información básica compatible, pero no existe una línea de base en el sentido estricto.	Valor 2
2. Se realizan 5 talleres nacionales de capacitación con actores locales.	2. Se realizaron 6 talleres nacionales y, 5 Misiones técnicas de campo a las áreas habitadas por PIACI en los países: Brasil, Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia.	Valor 3
3. Realización de 1 taller regional de capacitación con participación de empresas asociadas al IIRSA.	3. No se ha realizado, pero hubo contactos con empresas y el IIRSA durante 2 talleres nacionales de salud en Perú y Ecuador.	Valor 2
4. Se realizan talleres de corta duración regionales con el objetivo de discutir metodologías e intercambiar experiencias sobre métodos de protección con las instituciones encargadas de la protección en cada país.	4. Se realizó un taller sobre Legislación y Metodologías de dos días en Brasilia a nivel regional en 2012. Las 5 Misiones” realizadas fueron los espacios para el intercambio sobre metodología y legislación a nivel de las agencias de asuntos indígenas y de atención de salud .	Valor 3
5. Se realiza 1 taller de metodología de dos días en cada país, con especialistas locales y bajo la responsabilidad del facilitador/animador nacional.	5. Sí, se realizaron 5 talleres de metodología y 5 misiones técnicas de campo.	Valor 3
6. El Proyecto cuenta con una estrategia financiera para la implementación de planes nacionales de protección de PIACI.	6. Existe una propuesta elaborada a ser presentada por el consultor internacional Vincent Brackelaire.	Valor 2
7. El Proyecto implementa una estrategia de comunicación: (1) divulgación de productos en la página WEB de la OTCA, (2) instalación de productos en sistema de información geográfica Geosud y (3) en la página de la BIREME y (4) al menos 3 publicaciones nacionales de material del programa .	7. El programa cuenta con una página web propia www.otca.org.br/povos donde están incluidos informaciones, documentos, noticias en relación a los PIACI y las actividades del programa de la OTCA. También se han difundido los informes técnicos de las 5 misiones de campo. No se dispone de un SIG.	Valor 2
8. Al menos 2 empresas incorporan protocolos de protección de pueblos no contactados en sus políticas de responsabilidad social.	8. No existe un protocolo estandarizado para las empresas petroleras en áreas de los PIACI. No se pudo verificar la aplicación real de los protocolos.	Valor 1
9. Al menos 7 funcionarios de los países se capacitan en campo en los frentes de protección de pueblos aislados en la FUNAI en Brasil.	9. Se visitó el Frente Etnoambiental del Valle del Javará y se realizó una capacitación explícita durante la “Misión” al Javará (Brasil) con la participación de 16 técnicos de los países miembros	Valor 3
10. Al menos 2 gobiernos locales incluyen medidas de protección a los pueblos en aislamiento en sus instrumentos de políticas.	10. Se incluyeron medidas de protección en 2 regiones (Perú) en 2 departamentos (Ecuador) y en algunos resguardos de Colombia.	Valor 3
11. Se desarrolla una campaña de	11. Para la difusión y divulgación de los	Valor 3

RESULTADOS PLANIFICADOS	RESULTADOS OBTENIDOS	
<i>divulgación informativa y de sensibilización sobre los derechos de los PIACI, y sobre su alta vulnerabilidad.</i>	derechos de los PIACI se elaboraron hasta la fecha 5 Boletines (Newsletters) en los 3 idiomas, español, portugués e inglés, con amplia difusión; 5 informes técnicos de las misiones y está en funcionamiento la página del programa: www.otca.org.br/povos	

Una contribución importante del Programa para la sistematización de datos, conocimientos y experiencias es la elaboración de diagnósticos actuales sobre la institucionalidad, el marco legal, las iniciativas legislativas y la localización y situación actual de los PIACI en los países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú⁶³.

La falta de información fidedigna sobre los PIACI es uno de los factores principales para las deficiencias en la atención a la temática a nivel de los Gobiernos, porque las informaciones disponibles, frecuentemente, no son compartidas con las otras instancias gubernamentales que también tienen responsabilidades para la protección de sus derechos. Existe un consenso en la necesidad de generar más información a nivel oficial y adecuarla a la capacidad perceptiva de los/las funcionarios/as.

Un tema importante es la obligación de una consulta previa, libre e informada a las comunidades y segmentos de PIACI en relación a todas las decisiones importantes que pueden afectar sus derechos. La tenencia de la tierra, la delimitación de sus territorios, el manejo de los recursos naturales, intervenciones y proyectos son los asuntos más frecuentes que deben ser consultados. Pero en ausencia de una interlocución válida, es preferible de no aplicar las metodologías de consulta comunitaria y participativa que se acostumbra realizar con pueblos indígenas, tomando en cuenta la situación particular de vulnerabilidad en contactos iniciales.

Para cualquier acercamiento a PIACI se debe priorizar una investigación no invasiva con una metodología compartida con los otros países de la región. Es importante de mantener una actitud de prudencia y confidencialidad con los datos cartográficos e imágenes, haciendo un uso estratégico cauteloso con la información. La experiencia muestra que alianzas entre el sector público y ONG pueden ser especialmente fructíferas y creando sinergias (ejemplo Brasil, cooperación FUNAI – CGIIRC con CTI e ISA). En el futuro se ve posible construir una Agenda Regional de Protección a los PIACI, como un patrimonio inmaterial amazónico, firmando un tratado como una norma regional en el seno de la OTCA.

Una Agenda Regional implica la participación activa de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil vinculada con investigación y acción a favor de la protección de los PACI, y al mismo tiempo debe incluir la protección de conocimientos tradicionales asociados a la diversidad biológica y al campo de la salud.

Para alcanzar una sostenibilidad financiera para las estrategias regionales de protección de los PIACI se ve como más factible una alianza entre el sector público y ONGs, considerando también las experiencias de iniciativas recientes de los Fondos Fiduciarios para la Conservación, que otorgan fondos a largo plazo para medidas de protección y manejo de áreas protegidas con alta biodiversidad.

El desconocimiento generalizado en torno a la existencia de los PIACI sigue siendo un obstáculo en hacer cumplir las normativas para su protección. En este campo resulta importante de trascender el imperativo de una obligación ética y ciudadana a protegerlos y demostrar, igualmente, la enorme importancia de los PIACI para el futuro de la Amazonía, como portadores de conocimientos y actores de excelencia en el complejo y poco conocido equilibrio de la diversidad biocultural del neotrópico.

Se comprueba en los estudios más recientes sobre la deforestación masiva y sus efectos para el cambio climático, que la presencia de pueblos indígenas amazónicos con dominio legal y real sobre grandes extensiones del bosque tropical ha sido el único factor efectivo en evitar la tala del bosque y en mantener y defender un equilibrio socioambiental⁶⁴. Lejos de ser “guardianes del bosque” son actores decisivos en el uso y la defensa de su hábitat, convirtiéndose en los protectores de un patrimonio de la humanidad. La relación de coexistencia simbiótica entre pueblos indígenas y áreas protegidas en la

⁶³ Keremba 2014, Vaz 2013, Aristizábal 2013, Zapata 2014, Calderón 2013, García 2013 y Quiroga 2013

⁶⁴ Véase, por ejemplo: World Resource Institute (WRI) 2014 y OTCA 2011(b)

Amazonía se ha descrito y analizado científicamente, pero no se ha logrado de difundirlo adecuadamente a nivel popular.

En este componente multi-proposicional se puede constatar la alta calidad de los diagnósticos nacionales, realizados en 6 países e intercambiados en los encuentros de los CTN. Para este proceso las 5 “Misiones” fueron de especial importancia, creando una dinámica propia para un grupo de colegas viajando juntos, generando posiciones francas y críticas ante las situaciones observadas “in situ” y transformando los viajes de observación en algo parecido a una “supervisión”.

Con esta confrontación con las realidades, no tan diferentes de un país al otro y nunca completamente satisfactorias, se ha conseguido un alto nivel de confianza mutua y de respeto profesional mutuo y transnacional.

Otro éxito fue la creación de una página web propia del Programa⁶⁵ en el sitio de la OTCA y la amplia difusión de los 5 boletines (newsletters) en tres idiomas.

Resumiendo se puede constatar un acumulo de resultados esperados y no muy coherentes entre sí, lo que llevó a una dispersión de actividades. Sin embargo, la realización eficiente de las “misiones”, los estudios y las publicaciones realizadas generaron un impacto que superó las expectativas. Valoración: 27 puntos, 82% cumplido.

⁶⁵ Véase www.otca.org.br/povos

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se confirma la pertinencia del Programa y, en términos generales, su ejecución eficiente y eficaz. El conjunto de los datos analizados permite una visión transversal de los componentes entrelazados referentes al marco legal e institucional para acordar y poner en práctica una Agenda Regional de Protección de los PIACI. Para evitar repeticiones, se reúne las conclusiones y recomendaciones esenciales en los cuatro ejes temáticos siguientes:

1. Fortalecer la función y presencia del Estado en las áreas fronterizas

Existe un consenso de todos los estudios sobre el hecho de que los PIACI se encuentran actualmente en una situación crítica de vulnerabilidad, en consecuencia de la presión sobre sus territorios por el avance de la frontera económica, mayormente extractivista, por su falta de defensa biológica contra enfermedades contagiosas, por la imposibilidad de poder representarse ante la ley y por la insuficiencia de las instancias estatales de asegurarles sus derechos humanos básicos.

Casi todos los actores en las regiones fronterizas que hacen parte del hábitat de los PIACI reclaman la presencia de la autoridad del Estado para enfrentar el ambiente de violencia, inseguridad y, en muchos casos, de impunidad. Es importante destacar que en el derecho internacional existen instrumentos para su protección (principalmente el Convenio de la Organización Internacional de Trabajo N° 169 y la Declaración de las NNUU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007) y en 5 de los 8 países miembros de la OTCA existe una legislación específica para los PIACI⁶⁶.

Sin embargo, la debilidad y, frecuentemente, la ausencia de las instituciones del Estado hacen inoperante el marco legal y dificulta la puesta en práctica de las normas de protección para la población indígena⁶⁷. A esta situación se suman actividades ilícitas como el narcotráfico y la extracción ilegal de recursos naturales (madera, minerales)⁶⁸.

Un tercer factor es la poca información disponible sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en áreas que son, al mismo tiempo, el hábitat de los PIACI y zonas de frontera con países vecinos.

Esta coincidencia de varios factores de riesgo merece una atención y estrategias específicas, acordadas en entendimientos binacionales, con la inclusión de organizaciones indígenas y de la Sociedad Civil con presencia y actuación en la región. Se recomienda para una segunda fase del Programa definir en un Plan de Pueblos Indígenas de Fronteras estrategias convergentes e incluyentes de la perspectiva indígena en las políticas públicas dirigidas a estas regiones, con el objetivo de aproximar las instituciones nacionales a los pueblos indígenas y de promover sus derechos.⁶⁹ De esta manera habrá sinergias en los procesos de transformar las normas legales en práctica local asumida tanto por las autoridades del Estado como, de manera coadyuvante y de monitoreo, por los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas y de la Sociedad Civil.

2. Mejorar la Coordinación y Eficiencia Interinstitucional

La construcción de una normativa regional para la protección de los PIACI está en buen camino, basándose en el acumulo e intercambio de experiencias, mejores conocimientos antropológicos y las buenas relaciones interpersonales que se dieron en el contexto de la ejecución del Programa.

Por otro lado, el éxito de este proceso de convergencia regional depende, en gran medida, de factores y circunstancias políticas de cada país, ajenas a esta temática.

Por esta razón se dieron los avances más substanciales en entendimientos y acuerdos bilaterales relacionados con temas concretos en subregiones fronterizas con dinámicas similares en ambos lados

⁶⁶ Soria 2013

⁶⁷ Cabe mencionar que el Brasil, marcando el paso en la institucionalización de la protección a los pueblos indígenas desde hace un siglo, cuenta en la FUNAI con la CGIIRC para coordinar la acción para la protección de los PIACI (Vaz 2013).

⁶⁸ OACNUDH 2013:54-60,78-79

⁶⁹ Esta recomendación sigue a las pautas de la Reunión de Puntos Focales de la OTCA sobre Pueblos Indígenas de Fronteras, Brasília, octubre de 2014.

de la frontera. Estas experiencias de acciones en conjunto han sido las más exitosas y representan un estímulo práctico para seguir construyendo un marco legal consolidado para toda la región amazónica.

Una coordinación interinstitucional alrededor de un tema poco o no conocido y sin aparente importancia política, de por sí presenta severas limitaciones. Más aún en estados centralizados con prevalencia de instituciones localizadas en la capital y muy distante de la Amazonía.

Por esta razón se puede constatar que la coordinación interinstitucional horizontal impulsada por el Programa, ha sido un éxito, mientras que la coordinación vertical, de la capital hacia los departamentos o gobiernos regionales hasta los municipios ha sido muy deficiente.

Frecuentemente la información sobre la existencia de protocolos de emergencia – contingencia, por ejemplo en salud, no llega hasta las autoridades locales en contacto con los PIACI. La eficiencia y efectividad de las medidas para la protección de los PIACI solamente se da, si la coordinación institucional llega a tiempo y hasta el lugar de los acontecimientos.

3. Enfocar una visión integrada de políticas socioambientales para áreas protegidas

La interdependencia y vinculación de políticas de protección de los pueblos indígenas de alta vulnerabilidad y de protección de los ecosistemas naturales que forman su hábitat es otro consenso entre todos los actores y tiene especial importancia en el espacio de vida amazónico.

Definir la naturaleza como algo externo y como un “capital natural” disponible para su explotación y compra-venta según las reglas del mercado está invisibilizando la relación de interdependencia entre seres humanos y su ambiente natural. Gana fuerza la percepción de la naturaleza y de los bienes naturales como “sujetos de derechos” (constituciones políticas del Ecuador y de Bolivia) que exige una relación de “respeto” entre la sociedad y las manifestaciones de la naturaleza, un concepto muy difundido entre los pueblos indígenas de la región.

La protección de los PIACI implica un reconocimiento de la importancia de los pueblos indígenas amazónicos para evitar la deforestación masiva, mantener la biodiversidad y mitigar los efectos del cambio climático. Los protegidos son, a la vez, protectores del patrimonio natural, tanto nacional, como de la humanidad entera. Son expertos en el conocimiento y en el buen uso de la diversidad biocultural y representan, de esta manera, no solamente una población de alta vulnerabilidad sino, también, una de alto valor para el futuro de las sociedades nacionales envolventes. Consta que la mejor protección de las áreas protegidas selváticas es el empoderamiento de su población indígena para la gestión territorial con tenencia de la tierra legalmente asegurada.

4. Seguir concertando una Agenda Regional de Protección de los PIACI

El Programa logró en los tres años de su existencia, más de lo previsible, una gran cantidad de momentos de intercambio de conocimientos, experiencias y visiones alrededor de los PIACI y desencadenó una dinámica de convergencia de criterios y métodos para una futura política regional acordada entre los países miembros de la OTCA.

Los múltiples encuentros que tuvieron lugar en el transcurso del desarrollo del Programa generaron y mantuvieron un proceso de aprecio profesional y personal entre los diferentes actores que participaron, independientemente de sus jerarquías en el Gobierno o de sus nacionalidades. Los aportes de los consejeros externos, principalmente de las y los autores de los diagnósticos nacionales y de los consultores para temas específicos, han sido de gran importancia para crear un consenso fundamentado en hechos y conocimientos. Este logro es reconocido por los diferentes actores que participan en el Programa, principalmente por los CTN y facilitadoras/es.

Quedó evidente la extrema importancia de un entendimiento de base, en conceptos y métodos, para una acción transfronteriza en las subregiones de contacto con PIACI, acompañando su dinámica que es igualmente transfronteriza. Los éxitos se dieron en acciones compartidas y binacionales, sirviendo como ejemplo la cooperación entre Perú (Dpto. Madre de Dios) y Brasil (Estado de Acre). Como la mayoría de los PIACI identificados se encuentra viviendo en áreas fronterizas, la cooperación en el campo de la salud se hace especialmente importante, con la ventaja, de que en este caso existen dos

finalidades claras y universales: evitar la transmisión de enfermedades y garantizar el acceso a remedios y asistencia en salud, tanto tradicional como del sistema de Salud Pública⁷⁰.

Tanto Brasil como Perú y Colombia han elaborado protocolos y planes de emergencia – contingencia para los casos de contacto con grupos de PIACI y todo indica que en un futuro cercano las propuestas serán unificadas en un Plan Regional de Contingencia. Este proceso recibió un importante refuerzo por la publicación de las “*Directrices de Protección para los PIACI*”, en febrero de 2012, que fueron elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las NNUU para los DDHH en base a consultas realizadas en la región.

La continuación del apoyo de la OTCA a este proceso de configurar experiencias, criterios y normas en un Plan de Acción que sea practicable a corto plazo, aunque, al principio, en forma modular de arreglos binacionales, es de gran importancia y corresponde a las expectativas expresadas por todos los entrevistados. Se recomienda una segunda fase del Programa, con énfasis a estrategias binacionales de protección a los PIACI en las zonas de frontera.

⁷⁰ Programa OTCA/BID: Componente IV-Estrategia regional de atención a la Salud – contribución a los Talleres de atención de Salud; 2013

BIBLIOGRAFÍA

Para complementar la documentación extensa generada en el contexto de la OTCA y del Programa, contamos con tres publicaciones recientes y de gran valor, que tratan de los PIACI y que ayudaron al consultor en su tarea de diseñar un cuadro equilibrado y verídico de la temática. Es un compendio de artículos sobre los PIACI de varios autores competentes, editado por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) y el Instituto de Promoción Estudios Sociales (IPES): *“Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial”*, Lima, noviembre de 2012. Son las *“Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Resultado de las consultas realizadas por ACNUDH en la región: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, mayo de 2012”* de la Oficina OACNUDH, Ginebra, febrero de 2012, también incluidas como anexo al libro arriba mencionado, y el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *“Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno Respeto a sus Derechos Humanos”*, diciembre de 2013.

Anaya, James

- 2011 Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya: Measures needed to secure indigenous and tribal peoples' land and related rights in Suriname. 18. August 2011. United Nations, General Assembly; New York
- 2013 Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: Las industrias extractivas y los pueblos indígenas, 1º de julio de 2013. NNUU, Asamblea General; New York

Aristizábal Corredor, Daniel

- 2013 Diagnóstico, Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial de Colombia. OTCA; Bogotá

Bello, Luis Jesús

- 2012 Venezuela: La situación de los Pueblos Indígenas aislados o con poco contacto. En: IWGIA 2012:136-169; Lima

BID

- 2006 Política operativa sobre pueblos indígenas. 22 de febrero de 2006; Washington DC

Brackelaire, Vincent

- 2007 Diagnóstico regional de la situación de los pueblos indígenas viviendo en situación de aislamiento en América latina. BID. Noviembre de 2007
- 2011 Parques Nacionales de América del Sur, uno de los últimos refugios para Pueblos Indígenas no contactados. En: Revista Parques, N°2

Calderón, Tatiana

- 2013 Diagnóstico institucional que contenga una descripción de los actores relevantes de todos los sectores e informaciones detalladas de las iniciativas legislativas de protección en el ámbito local, nacional y regional (Ecuador). OTCA.

Camacho Nassar, Carlos

- 2012 Bolivia: Violencia y Etnocidio en las Tierras Bajas. En: IWGIA 2012:100-132; Lima

Chirif, Alberto y Pedro García

- 2007 Marcando Territorio. IWGIA; Copenhague
- 2010 Organizaciones indígenas de la Amazonía peruana. Logros y desafíos. En: IWGIA : Movimientos indígenas en América latina – resistencia y nuevos modelos de integración, p.106-132; Copenhague

CIDH

- 2013 Pueblos Indígenas en Aislamiento voluntario y Contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno Respeto a sus Derechos Humanos. OAS-IWGIA;

CIPIACI,

- 2007 Manifiesto de Quito, 18 de octubre 2007

Colleoni, Paola y José Proaño

2012 Los pueblos en aislamiento de la Amazonía Ecuatoriana. En: IWGIA 2012:170-201. IWGIA; Lima

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

2007 Informe del Seminario regional sobre PIACI de la Amazonía y el Gran Chaco, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 20 – 22 de Noviembre de 2006. ACNUDH e IWGIA

García Altamirano, Alfredo

2013(a) Memoria del Taller Nacional de Intercambio de metodología y legislación para la protección de los PIACI. OTCA; Lima, 17 de julio del 201

2013(b) Diagnóstico Institucional Perú para la protección de los PIACI. Documento Técnico. OTCA; Lima, 23 de septiembre del 2013

Grünberg, Georg (coord.)

1972 La situación del Indígena en América del Sur (Memoria del I Simposio de Barbados); Montevideo

Huertas Castillo, Beatriz

2012 Perú - Despojo territorial, conflicto social y exterminio. En: IWGIA 2012:58-99; Lima

IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas)

2012 Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial. IPES-IWGIA; Lima

Keremba Mamani, David

2014 Diagnóstico de los PIACI, Bolivia. OTCA; Santa Cruz, abril de 2014

Loebens, G.F. e L.J. de Oliveira Neves (org.)

2011 Povos Indígenas Isolados na Amazônia. CIMI-UFAM; Manaus

OACNUDH

2012 Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay; Washington DC

OTCA

2011(a) Documento del programa “Marco estratégico para elaborar una Agenda Regional de Protección a los PIACI”; Brasilia

2011(b) Pueblos Indígenas y otras Comunidades Tribales y sus Concepciones sobre derechos relacionados a la naturaleza y al desarrollo; Brasilia

Perafán, Carlos

2004 Análisis de usos culturales de la tierra, CLAN. El concepto de uso cultural de la tierra. BID; Washington

Quiroga, Anel

2013(a) Diagnóstico Institucional. Actores relevantes e iniciativas de protección relativas a las Naciones y Pueblos indígenas originarios en aislamiento voluntario y contacto inicial. La Paz

2013(b) Memoria del Taller Nacional – Intercambio de experiencias sobre metodologías de protección y legislación, relativos a las Naciones y Pueblos Indígenas originarios en situación de aislamiento voluntario y no contactados. La Paz, 15 y 16 de agosto de 2013

RAISG (Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada)

2012 Amazonía bajo presión. ISA; S.Paulo

Shelton, Dinah

2012 Pueblos Indígenas en Aislamiento. En: IWGIA 2012:8-11

Soria dall'Orso, Carlos A.Martín,

2013 Análisis del Marco estratégico para elaborar una Agenda Regional de Protección a los PIACI, informe de consultoría

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)

2004 Resolución sobre "Pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario y conservación de la naturaleza en la región amazónica y el Chaco" del Congreso Mundial de la Naturaleza, Bangkok, Tailandia, del 17 al 25 de noviembre de 2004

Vaz, Antenor

2012 Brasil. Política de Estado: de la tutela a la política de derechos - ¿una cuestión resuelta? En: IWGIA 2012:12-57

2013 Diagnóstico Institucional. Grupos Indígenas Isolados e de recente contato no Brasil. OTCA

2014 Povos Indígenas isolados e de recente contato no Brasil. "A qué será que se destinam?" En: Le Monde Diplomatique 04.09.14

Vaz, Antenor e Douglas Rodrigues

2013 Relatório da Oficina Nacional sobre Metodologias de Atenção à Saúde, Proteção e Promoção de Direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, S.Paulo 12.12.2013

World Resource Institute (WRI)

2014 Securing Rights, combating Climate Change. How strengthening Community Forest Rights mitigate Climate Change; Washington, DC

Zapata, Hugo A.

2014 PIACI en la Amazonía Colombiana. Diagnóstico y situación actual (de salud). OTCA; marzo de 2014

ANEXOS

Términos de Referencia

**PROGRAMA
OTCA/BID (RG-T1503 – ATN/OC-11423F-RG)**

TÉRMINO DE REFERENCIA

Para

Contratación de Consultoría para la Evaluación del Programa Marco Estratégico para Elaborar una Agenda Regional de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial

1 –Antecedentes

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), suscrito el 3 de julio de 1978 por representantes de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela, dio inicio a un proceso de coordinación y cooperación para la región amazónica. A lo largo de su historia, el TCA ha venido desarrollando mecanismos para consolidar e institucionalizar la visión común que alienta a sus Países Miembros.

En 1998, los Países decidieron dar un paso más en este proceso conjunto, mediante la decisión de establecer la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y su Secretaría Permanente (SP). En el marco de esos esfuerzos y retos, el 13 de diciembre de 2002, se inauguró en Brasilia, Brasil, la sede de la OTCA donde funciona su SP.

La OTCA es una Organización Internacional que tiene como instancia máxima la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que cuenta con el apoyo y soporte del Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) y de la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR). A nivel nacional los Países Miembros cuentan con Comisiones Nacionales Permanentes (CNP) que son las encargadas de la aplicación de las disposiciones del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de la ejecución de las decisiones adoptadas por las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y por el Consejo de Cooperación Amazónica, sin perjuicio de otras actividades que les encomiende cada Estado.(Art XXIII del TCA). En ellas se reúnen, bajo presidencia de las Cancillerías, todas las entidades responsables por el desarrollo y cooperación amazónica en sus respectivos territorios.

Luego de un amplio proceso de consulta, diálogos sectoriales regionales y levantamiento de información en los Países Miembros, en el marco del proceso de revisión del Plan Estratégico 2004 - 2012, los Ministros de Relaciones Exteriores aprobaron –en su X Reunión- la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica con un horizonte de 8 años para su implementación.

Dicha Agenda incluye el Tema de Asuntos Indígenas en tres grandes áreas, una de las cuales es Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial. Entre las actividades previstas, fue priorizada a corto plazo la siguiente: “Implementación de un programa regional de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial”.

El programa Marco Estratégico para Elaborar una Agenda Regional de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial fue aprobado el 15 de febrero de 2011 y será financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La OTCA, por intermedio de su Secretaría Permanente será el organismo ejecutor del programa.

El fin del programa es contribuir a la protección de los pueblos indígenas aislados y en contacto inicial a través de la definición de políticas efectivas y acciones consensuadas entre los gobiernos, los pueblos y organizaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) con experiencia en el tema.

Para estos efectos, el programa se ejecutará a través de 5 componentes : (1) un mecanismo de coordinación interinstitucional regional apoyado en instancias nacionales; (2) un marco estratégico consensuado que incorpore medidas de protección a la integridad física y cultural; (3) un plan de acción de medidas de protección territorial, incluyendo la protección legal y un control físico de las actividades

que agentes externos desarrollan en los territorios que ocupan estos pueblos y en áreas colindantes; (4) el establecimiento de una estrategia regional de atención a la salud que incluye una norma técnica de salud preventiva con la característica o enfoque intercultural y de sistemas de emergencia sanitaria en las regiones habitadas por estos pueblos; y (5) la sistematización de datos y conocimiento sobre la situación de los pueblos aislados y la generación de capacidad y compromiso con su protección (sustentabilidad del Marco Estratégico Regional).

2. Objetivos de la consultoría

- Análisis de los resultados del proyecto mediante la elaboración de un formulario con las preguntas pertinentes a la evaluación de las actividades e enviarlos a los principales actores participantes: Puntos Focales de todos los Ministerios involucrados; Consultores Nacionales, Facilitadores Nacionales y Consultores Internacionales contratados por el Programa.
- Evaluación de los productos de los Consultores Nacionales, Facilitadores Nacionales y Consultores Internacionales contratados por el Programa.
- Evaluación de los documentos, actas, memorias e informes de los eventos regionales y nacionales.
- Evaluación de la utilización de los recursos financieros.

3. Responsabilidades del consultor

- El consultor elaborará un formulario con preguntas relevantes con el fin de hacer un levantamiento de opinión dirigido a los actores participantes del programa: Puntos Focales en todos los Ministerios involucrados en cada País participante; Consultores Nacionales de Salud, Facilitadores Nacionales y Consultores Internacionales contratados por el Programa.
- Analizar los documentos resultados de los eventos nacionales y regionales así como los productos de los Consultores de Salud, Facilitadores Nacionales y Consultores Internacionales contratados por el Programa, y los Informes Financieros.
- Presentar un primer borrador de los Resultados de la Evaluación en la reunión del IV. Consejo Directivo Regional (CODIR) del Programa.
- Presentar el documento final con las contribuciones de la reunión del IV CODIR.

4. Productos esperados

4.1. – Un cuestionario con las preguntas relevantes que contribuyan con el proceso de evaluación y enviarlo a los principales actores participantes del Programa.

4.2.- Un análisis con los resultados del levantamiento de opinión, de la lectura de los productos de las consultorías y del documento del Programa *Marco estratégico para elaborar una agenda regional de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial*, en especial de los Resultados Esperados, y los Informes Financieros.

4.3- Un documento conclusivo con los resultados finales de la Evaluación

4.4. Fechas de entrega y valor

	Producto	Fecha de entrega y valor
4.4.1	Un formulario con preguntas relevantes que contribuyan con el proceso de evaluación del Programa	Máximo 1 mes a partir de la firma del contrato Valor 25% del total,
4.4.2	Un análisis sobre los resultados del levantamiento de opinión y un parecer sobre los productos de las consultorías y las conclusiones sobre los Resultados Esperados considerando el documento del Programa, y los Informes Financieros.	Máximo 3 meses a partir de la firma del contrato, valor 25% del total.
4.4.3	Un Documento Final incluyendo las contribuciones de la reunión del IV CODIR.	Máximo 1 mes después de la realización del IV CODIR, 50% del total

5. Lugar de ejecución del contrato

La consultoría se desarrollará en el lugar de residencia del consultor con viajes a Brasilia u otra ciudad si necesario para participar en reuniones.

Cuestionario

Programa Marco Estratégico para elaborar una Agenda Regional de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial – PIACI
Proceso Evaluativo

Cuestionario

El fin del Programa es contribuir a la protección de los PIACI a través de la definición de políticas efectivas y acciones consensuadas entre los gobiernos, los pueblos y organizaciones indígenas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) con experiencia en el tema.

Componente 1: Coordinación interinstitucional

El componente busca apoyar el desarrollo de un mecanismo de coordinación interinstitucional regional apoyado en instancias nacionales para la protección de los PIACI, tanto en el ámbito nacional como regional amazónico.

1. ¿Cómo han sido los resultados y las experiencias de la cooperación a nivel nacional y a nivel regional amazónico en el contexto del programa? ¿Cómo evalúa la instalación de los puntos focales y de los Comités Técnicos Nacionales a nivel de coordinación inter-institucional?
2. ¿Considera que hay instancias esenciales que han sido omitidas en la coordinación interinstitucional, en su país, en la región? ¿Recomienda su inclusión, indicando las principales razones para incluirlas?
3. En su país: ¿Se han contratado facilitadores/as para la coordinación y cómo evalúa su desempeño? ¿Se ha realizado un diagnóstico e identificado los actores relevantes e iniciativas ya existentes?

Componente 2: Protección a la integridad física y cultural

El componente propone elaborar un marco estratégico regional para tomar medidas que aseguren un espacio de vida seguro y libre de amenazas para los PIACI.

4. ¿Considera que se ha logrado un amplio consenso para una estrategia que asegure la integridad de los PIACI y que conlleve a los países a definir una estrategia nacional coherente con la de los países vecinos? ¿Subsisten omisiones o debilidades en la estrategia? ¿Hay sectores relevantes que no participan en el consenso?
5. ¿Considera que en la estrategia nacional se contempla suficientemente los territorios fronterizos binacionales para ser efectiva?

Componente 3: Protección territorial y legal

Este componente busca establecer y ejecutar un plan de acción de protección territorial y legal para los PIACI.

6. ¿Considera que el marco legal y las directrices actualmente existentes en su país satisfacen las necesidades de protección ante un aumento de invasiones y amenazas de actores externos? ¿Considera su institución que algunas de las líneas de acción deben ser priorizadas o abolidas?
7. Usted considera factible un Plan de Acción Regional Amazónico: Caso afirmativo, cuáles serían las principales líneas de acción desde el punto de vista de su País.
8. En relación a las dificultades de transformar normas legales y directrices en acción concreta y efectiva: ¿Cuáles son sus recomendaciones para una eficiente protección territorial de los PIACI identificados?

Componente 4: Estrategia regional para la salud

El componente busca generar una norma técnica sanitaria regional aplicable a los PIACI y la población colindante, de elaborar planes estratégicos de contingencia y la conformación de equipos especializados de atención intercultural a la salud.

9. Ante la especial vulnerabilidad de los PIACI y de su necesidad de un tratamiento de salud diferenciado: ¿Considera la actual estrategia sanitaria en su país como suficiente? ¿Puede mencionar medidas que aumentarían su eficiencia y aplicabilidad?
10. Considerando la experiencia acumulada en atención a la salud de los PIACI en varios países amazónicos: ¿Cuáles son los avances y sinergias para consolidar un programa regional

transfronterizo de salud para los PIACI?

11. Considerando que existe un Plan de Salud Amazónico, coordinado por la OTCA, y un Comité Intergubernamental de Salud en Pueblos Indígenas de la Amazonía: ¿En qué medida existe una coordinación efectiva y eficiente entre las diferentes iniciativas? ¿Considera su institución que algunas de las áreas de acción en salud deben ser priorizadas o asumidas por otras instancias regionales?

Componente 5: Sistematización, capacitación, sensibilización y difusión

Este componente busca la implementación y sustentabilidad del Marco Estratégico Regional, fortaleciendo las instancias involucradas, profundizando los conocimientos, capacitando los actores relevantes y comunicando la información necesaria para su amplia difusión en la población regional, creando una comprensión y sensibilidad frente a la situación de los PIACI.

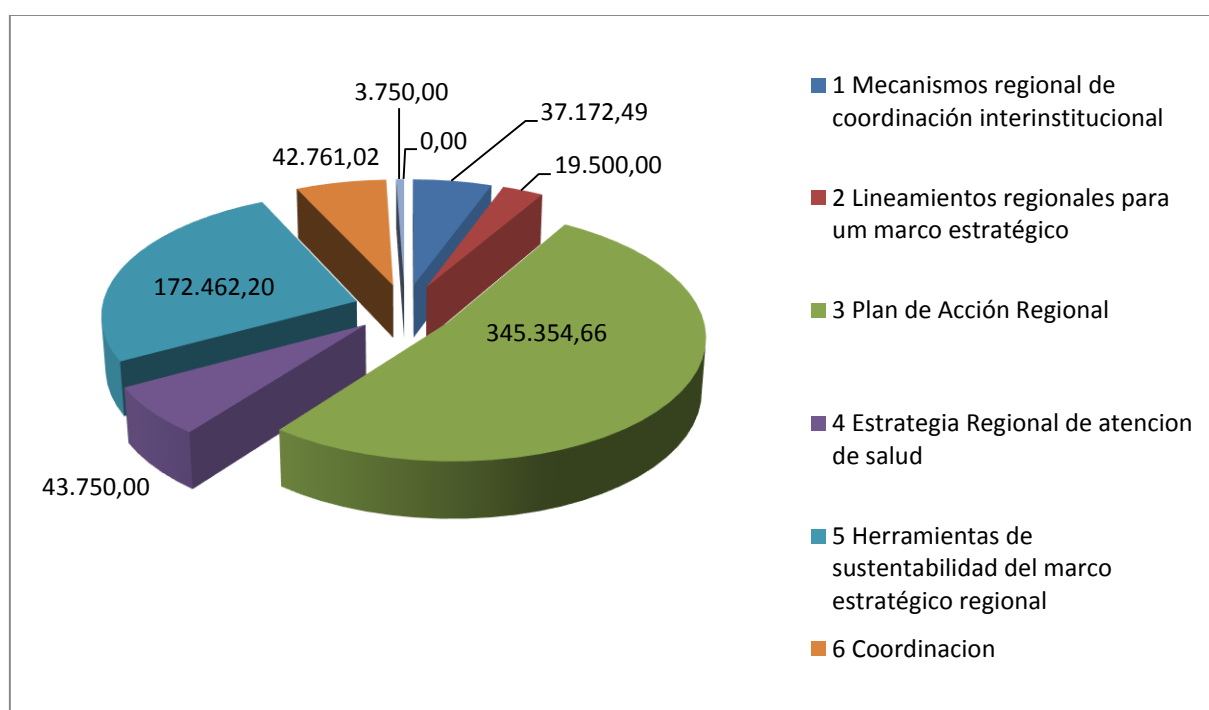
12. Ante una realidad regional que cambia rápidamente, la acumulación muy dispar de conocimientos y datos sobre los PIACI, una presión geográfica y política creciente de los frentes extractivistas: ¿Qué importancia le da a la investigación y documentación científica y al intercambio regional de sus resultados? ¿Cuáles serían los datos y conocimientos que deben ser priorizados en la investigación?
13. En su país: ¿Cómo se puede aumentar la aceptación de las medidas especiales de protección para los PIACI por la sociedad en general y cuáles han sido las lecciones aprendidas? ¿Considera viable y probablemente exitosa una campaña de divulgación informativa sobre los PIACI, utilizando los diferentes medios de comunicación y colaborando con las organizaciones indígenas relevantes?
14. Considerando que las acciones para la protección de los PIACI a ser implementadas en su país son esenciales para su sobrevivencia: ¿Cuáles son los medios financieros disponibles para la continuación del programa y existen garantías para darles seguimiento? ¿Cuáles serían nuevos mecanismos y estrategias alternativas para hacer sostenible la protección a los PIACI de su país en el futuro? ¿Qué sugerencia podría dar en relación a ideas o nuevos modelos de sostenibilidad a ser explorados y experimentados en su país?
15. Finalmente queremos preguntarle si, según su propia experiencia o la de su institución: ¿qué debería cambiarse en un eventual proyecto de seguimiento a favor de la protección de los PIACI para aumentar su efectividad, eficiencia y sustentabilidad a nivel regional?"

10 de abril 2014

Análisis de los gastos

Una revisión rápida y comparativa de los datos disponibles nos permite confirmar una correlación aceptable entre los resultados obtenidos y la utilización razonable de los recursos humanos y financieros. Las auditorías fueron realizadas de acuerdo con los contratos y en tiempo previsto.

Los altos gastos relacionados con viajes se justificaron por el mismo diseño del programa y por las cinco Misiones Técnicas de campo (Plan de Acción Regional) en igual número de países que resultaron ser un factor determinante para el éxito del Programa. La elaboración y difusión de las cinco herramientas de sustentabilidad del marco estratégico nacional, sin embargo, no fueron alcanzadas, a pesar de los gastos considerables documentados. Sin embargo, se logró desembolsar la totalidad de los recursos de la donación del BID, con la previsión de alcanzar una ejecución del 100% de los recursos totales del Programa al cierre de la primera fase.



CONTROLE DE DESEMBOLSOS E APORTES LOCAIS						Orçamento Vigente - Em US\$							
						Orçamento Vigente		Acumulado		Solicitação Nº. 12		Acumulado Atual	
Projeto nº <u>ATN/OC-11423-RG-1</u>						Orçamento Vigente		Solicitação Anterior		Solicitação Nº. 12		Acumulado Atual	
						Orçamento Vigente		Solicitação Anterior		Solicitação Nº. 12		Acumulado Atual	
Categorias de Investimento		Orçamento Vigente		Solicitação Anterior		Solicitação Nº. 12		Acumulado Atual					
		BID	Local	Desembolso BID	Aporte Local	Desembolso BID	Aporte Local	Desembolso BID	Aporte Local				
[1]		[2]		[3]	[4]	[5]	[6]	[7] = [3]+[5]	[8] = [4] + [6]				
1	Mecanismos regional de coordinación interinstitucional	37.172,00	38.000,00	37.172,49	0,00	0,00	0,00	37.172,49	0,00				
2	Lineamientos regionales para un marco estratégico	19.500,00	5.000,00	19.500,00	0,00	0,00	0,00	19.500,00	0,00				
3	Plan de Acción Regional	434.556,00	40.000,00	331.685,92	28.886,10	13.668,74	10.080,00	345.354,66	38.966,10				
4	Estrategia Regional de atención de salud	43.750,00	0,00	41.750,00	0,00	2.000,00	0,00	43.750,00	0,00				
5	Herramientas de sustentabilidad del marco estratégico regional	161.363,00	45.000,00	131.119,32	0,00	41.342,88	0,00	172.462,20	0,00				
6	Coordinación	71.916,00	24.000,00	40.701,59	19.766,37	2.059,43	6.198,67	42.761,02	25.965,04				
7	Supervisión, Evaluación y Auditoría	31.744,00	0,00	3.750,00	0,00	0,00	0,00	3.750,00	0,00				
8	Imprevistos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00				
A	Subtotal	800.000,00	152.000,00	605.679,32	48.652,47	59.071,05	16.278,67	664.750,37	64.931,14				
B	Fundo Rotativo			0,00				0,00					
C	Total A + B	800.000,00	152.000,00	605.679,32	48.652,47	59.071,05	16.278,67	664.750,37	64.931,14				
D	Total (BID + Local)	952.000,00		654.331,79		75.349,72		729.681,51					
E	(C/D*100)	84,0%	16,0%	92,6%	7,4%	78,4%	21,6%	91,1%	8,9%				
Data: Brasília, 15 de setembro de 2014													
_____ Carlos Aragon Diretor Administrativo													