

KAS

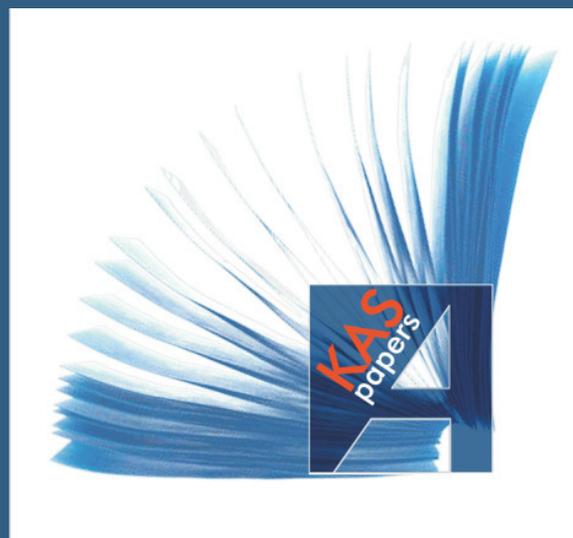
Septiembre 2009

Papers
No.4

SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA



Konrad
Adenauer
Stiftung





KASPaper

PRÓLOGO

La elaboración de documentos de opinión denominados KASPapers responde al deseo de la Fundación Konrad Adenauer - KAS de ampliar su espectro de trabajo en Colombia. En tal virtud, se han conformado grupos de trabajo, dirigidos por un facilitador especializado, para discutir asuntos relevantes del país y proponer de manera crítica y propositiva alternativas de solución a las problemáticas abordadas. Los grupos están compuestos por actores de diferentes sectores de la sociedad colombiana e internacional, academia, sociedad civil, partidos políticos, gobierno nacional, regional y local, empresarios, organizaciones sindicales, y organizaciones internacionales de cooperación, entre otras.

Para este cuarto número se realizaron tres reuniones con las comunidades indígenas del Cauca en instancias como la Universidad indígena, el CRIC y el Circuito Minero Indígena del Cauca, con quienes este documento fue retroalimentado. Es así como agradecemos y valoramos a dichas organizaciones por los aportes hechos.

Estos KASPapers serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades tengan que ver con los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, comentarios y posiciones, que contengan los KASPapers, no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Editor KASPapers: Prof. Dr. Stefan Jost
Autor Facilitador: INDEPAZ
Coordinación Académica: Juan Carlos Vargas Restrepo





TABLA DE CONTENIDO

SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE COLOMBIA

PRÓLOGO

INTRODUCCIÓN

1. RECONOCIMIENTO Y RESPETO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS

2. CAUSAS Y EFECTOS DE LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS INDIVI-
DUALES Y COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

3. PRINCIPALES VIOLACIONES CONTRA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

3.1. Derecho a la supervivencia

3.2. Derechos territoriales

3.3. Derecho fundamental a la participación

3.4. Derecho a no ser desplazados e impacto diferencial

CONCLUSIONES

REFERENCIAS





A partir de 1991 se eleva a rango constitucional el reconocimiento y respeto de los grupos étnicos en Colombia: pueblos indígenas, comunidades negras o afrocolombianas, comunidades raizales y gitanos (Rom). En desarrollo de los mandatos constitucionales y de los estándares internacionales, la Corte Constitucional ha tutelado reiteradamente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, entre ellos, los derechos a la autonomía política, cultural y territorial y a la justicia propia, a la participación, a través de la consulta previa, al respeto a su cosmogonía y a sus territorios ancestrales reconocidos o no como reservas. En enero de 2009, ese Tribunal expidió el auto 004, mediante el cual ordena varias medidas para subsanar el éxodo de las comunidades indígenas, en el marco de la sentencia T-025 de 2004 que declaró el desplazamiento forzado como un estado de cosas inconstitucional.

La situación de los derechos humanos de los indígenas de Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante. Relator James Anaya (N.U., 2009).

De otra parte, el Estado colombiano ha ratificado varios instrumentos internacionales que amparan los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el Convenio 169 de la OIT ratificado mediante la Ley 21 de 1991. En abril de 2009, el gobierno colombiano en la Conferencia de Durbán expresó su respaldo “unilateral a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a su espíritu y a los principios que inspiraron su redacción” (MinRelaciones, 2009-a).

La Constitución actual “no parte de una preexistencia de ésta (igualdad) en la realidad, sino del reconocimiento a la diferencia [...]. Una diferencia basada [...] en la concepción más realista de que la nación es la sumatoria de sujetos que se adscriben a grupos étnicos diferenciados que practican culturas diferentes” (Perafán, 1993).

La especial situación de vulnerabilidad e indefensión de los pueblos nativos a juicio de la Corte Constitucional ponen en peligro su supervivencia. Al respecto, también se han pronunciado otros organismos nacionales e internacionales de derechos humanos. Recientemente, en la visita realizada durante los días 22 al 27 de julio de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas, James Anaya, manifestó que la

evaluación realizada por el anterior Relator Especial en 2004, continúa vigente, y que “La situación de los derechos humanos de los indígenas de Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante” (N.U., 2009).

En este KASPaper se intenta mostrar la gravísima situación de los pueblos indígenas en Colombia ocasionada por el conflicto armado interno y su situación de pobreza y discriminación histórica, particularmente en lo que se relaciona con sus derechos fundamentales a la supervivencia, la propiedad colectiva de sus tierras, la participación plena en las decisiones que pueden afectarlos y que atentan contra su libre determinación y a no ser desplazados. De manera previa se enun-



cion las disposiciones de reconocimiento y respeto de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos. Al final se formulan algunas conclusiones.

El llamado de atención de la Corte Constitucional y de instancias internacionales debe motivar una profunda reflexión en el Estado y la sociedad y respuestas acordes con la gravedad de la situación. Los partidos y gobiernos, lo mismo que los candidatos al Congreso y a la Presidencia de la República, están siendo invitados a proponer y promover respuestas que permitan garantizar los derechos de las comunidades indígenas.





Como se mencionó, la Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas en Colombia y faculta a sus autoridades a ejercer funciones públicas, legislativas, administrativas y jurisdiccionales en sus territorios, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, usos y costumbres. Adicionalmente, la Carta política en el marco de los principios y valores constitucionales, especialmente del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la Nación Colombiana reconoce los derechos colectivos de los pueblos aborígenes a la supervivencia como grupo diferenciado, a la propiedad de sus tierras y territorio y a la disposición y administración de los recursos naturales que existen en ellos, a la autonomía y autogobierno y a identidad e integridad cultural, en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos (Preámbulo, y arts. 1 y 2, 7, 8, 10, 63, 70, 329 y 330, entre otros).

Igualmente, la citada Carta dispone los deberes del Estado de promover las condiciones para que se respete la igualdad y de adoptar medidas en favor de grupos vulnerables, de forma tal que todos reciban la misma protección y trato por parte de las autoridades, y gocen de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminación alguna (art. 13, C. P.). En consecuencia y en aras de lograr la igualdad real y efectiva de los pueblos indígenas que reconozcan su diversidad étnica y cultural, se requiere formular y aplicar políticas que incorporen el enfoque diferencial, tal y como lo ha reiterado la Corte Constitucional.

No obstante, como lo manifestó el anterior Relator “(L)a precaria situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia refleja el desfase entre una legislación nacional avanzada y la poca efectividad real de las instituciones encargadas de su protección, en el marco de un conflicto armado interno en el cual participan numerosos contendientes cuya acción incide en las posibilidades de supervivencia de las comunidades autóctonas” (N.U., 2004). Lo anterior se traduce en su situación socioeconómica y cultural y en violaciones graves a sus derechos humanos e infracciones al derecho internacional, como se describe en seguida.

- Caracterización demográfica y socioeconómica de la población Indígena en Colombia.

En Colombia oficialmente se han reconocido 88 pueblos indígenas con una población de 1.392.623 personas, que equivalen al 3.4% del total nacional (mapa 1). Sin embargo, la ONIC reseña la existencia de 102 pueblos indígenas, 18 de ellos en riesgo de desaparecer (ONIC, 2009). Dado que la mayoría de los pueblos que se encuentran en esa situación se localizan en la Orinoquia y la Amazonia, en 2004, el anterior relator recomendó movilizar “ayuda internacional para la elaboración de un programa de emergencia de atención a comunidades indígenas en peligro de extinción”, contando con “la asesoría de la nueva instancia creada en las Naciones Unidas para la prevención del genocidio” (U.N., 2004).





El 78,6% de la población indígena vive en zonas rurales. El 66% habita en territorios ubicados en cinco departamentos de Colombia. Los departamentos con mayor número de personas indígenas están en la costa Atlántica y en la Pacífica. En Vaupés, Guainía y La Guajira la población indígena es mayoritaria (JGDH, 2009).

Pese a la constante invisibilidad sobre la situación de los pueblos nativos, ocasionada por las deficiencias y divergencias de los censos y estadísticas, con base en las cifras del DANE, el 63% de la población indígena vive bajo la línea de pobreza y el 47,6% no tiene los ingresos para adquirir una canasta de alimentos que cubra los requerimientos alimenticios mínimos diarios (línea de miseria). El 34,53% no tiene acceso a la salud. La tasa de analfabetismo entre 15 y 49 años es de 24,1%, mientras la de la población mestiza es seis veces menor, y solamente el 50% entre los 5 y los 25 años asiste a alguna institución educativa. De otra parte, "3 de cada 5 indígenas no tienen acceso a acueducto, 4 de cada 5 no tienen acceso a alcantarillado y 2 de cada 5 no tienen acceso a energía. La población indígena tiene una cobertura en acueducto 4 veces menor a la de los mestizos, 3,2 veces menor en alcantarillado y 9,3 veces menor en servicio de energía" (JGDH, 2009).



"(L)a precaria situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia refleja el desfase entre una legislación nacional avanzada y la poca efectividad real de las instituciones encargadas de su protección, en el marco de un conflicto armado interno en el cual participan numerosos contendientes cuya acción incide en las posibilidades de supervivencia de las comunidades autóctonas"

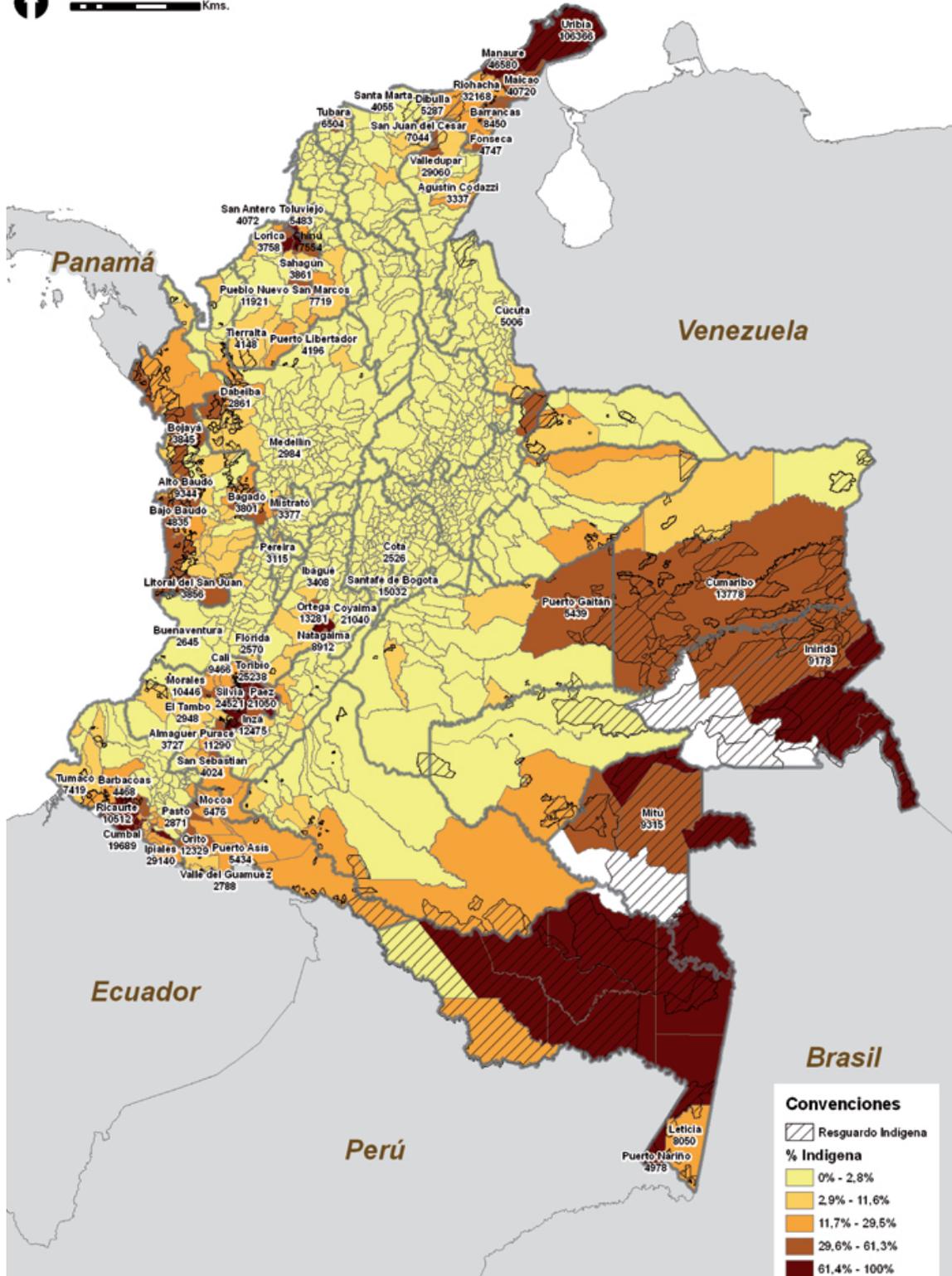


OCHA
COLOMBIA

POBLACIÓN INDÍGENA
2005
Fuente: Censo DANE 2005



0 25 50 100 150 200
Kms.



Mapa 1. Población Indígena

Fuente: Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). En: <http://www.colombiassh.org/site/spip.php?article231>, consultada en julio 28 de 2009.





El porcentaje de indígenas que abandonó su residencia, en los cinco años anteriores al censo de 2005, fue la mitad de la población mestiza. El primer motivo del cambio de residencia corresponde al riesgo de desastre natural debido a las zonas en que habitan (4,3%), le siguen las amenazas contra la vida: (3,2%), la insatisfacción de las necesidades básicas en salud y educación: 2,6% y las dificultades para obtener trabajo: 1,3% (JGDH, 2009).



- Situaciones relacionadas con los derechos humanos y derecho internacional humanitario.

El Relator Stavenhagen en su visita en 2004 advirtió sobre la existencia de un "patrón persistente de violaciones de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas como resultado, entre otras, de la dinámica de este conflicto interno, la implantación en gran parte del país de grupos armados ilegales vinculados a estructuras regionales y locales del poder político o los fuertes intereses económicos vinculados al narcotráfico y a la explotación de los recursos naturales...", así como a "algunas de las acciones llevadas a cabo dentro del marco de la estrategia militar para combatir la subversión y el terrorismo..." (N.U., 2004).

Pese a que han transcurrido cinco años de esa visita subsisten las violaciones, lo que se evidencia en las medidas cautelares y provisionales ordenadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que se listan en el cuadro 1 seis de ellas durante los años 2002 a 2006, razón por la que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que "(D)urante los últimos años se ha observado un aumento considerable de solicitudes de medidas cautelares en favor de líderes indígenas, quienes se han visto en la necesidad de recurrir al sistema interamericano de derechos humanos para lograr la protección del derecho a la vida, a la integridad personal y el respeto de la especial relación que tienen los pueblos indígenas con sus territorios ancestrales" (CIDH, 2006). Asimismo, ese organismo, en 2008 confirmó la persistencia de los riesgos y ataques contra los pueblos indígenas del país, especialmente de los titulares de las referidas medidas (CIDH, 2008), lo que muestra el incumplimiento de una de las recomendaciones del Relator Stavenhagen.



Cuadro 1. Medidas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

1. Comunidad Zenú de San Andrés de Sotavento, Córdoba, 1996.
2. Comunidad Páez del norte del Cauca, 1998.
3. Pueblo Embera-Katío, 2001.
4. Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC) y resguardos y asentamientos Embera-Chami de Caldas y Risaralda, 2002.
5. Pueblo Pijao del Tolima, 2003.
6. Pueblo Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta. Medidas cautelares, 2003 y provisionales, 2004.
7. Lideresas de la Comunidad Wayuu de Bahía Portete, Guajira, 2004.
8. Pueblo Wiwa de la Sierra Nevada de Santa Marta, 2005.
9. Asociación de Cabildos del Norte del Cauca, 2005.
10. Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, 2009.
11. Asociación de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (ANMUCIC). 2001.

Fuente: PGN, 2007 y Reiniciar, 2009.

Según la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), entre 2002 y 2009, "más de 1.000 indígenas fueron asesinados por causas violentas, siendo los pueblos más afectados Nasa, Wayúu, Kankuamo, Awá y Embera chamí" (CCAJAR, 2009). Cerca del 15% eran mujeres, niños y niñas. Además, en ese periodo se calcula "que 176 indígenas fueron víctimas de desaparición forzada, 187 fueron víctimas de violencia sexual y tortura, y 633 de detenciones arbitrarias". Durante el año 2008, 99 indígenas fueron asesinados y 25 en el primer trimestre de 2009. En los últimos 7 años, se registran 5 mil amenazas contra los pueblos indígenas y sus organizaciones. Entre 2002 y 2009 se ha denunciado que 84 indígenas habrían sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, y en 10 casos se les atribuyó directamente a la fuerza pública (idem).

Frente a estas situaciones, la Corte Constitucional declaró que los pueblos indígenas "están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario..." (Auto 004 de 2009).





En el citado auto 004, la Corte se refiere a las violaciones de los derechos de los indígenas como una emergencia tan grave como invisible. A juicio de ese Tribunal, dichas violaciones se derivan de los siguientes factores comunes:

1. "(C)onfrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta". La Corte menciona, entre otras, las siguientes situaciones: enfrentamientos entre grupos armados ilegales, o entre éstos y la Fuerza Pública; instalación de bases militares sin consulta previa; e instalación de minas antipersonal (MAP/MUSE).
2. "Procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado". Entre estos procesos la Corte menciona el señalamiento –"incorporación o utilización de indígenas como informantes por parte de la Fuerza Pública o presencia temporal de las Fuerzas Armadas o los grupos armados ilegales" en los territorios colectivos- y la "ocupación de viviendas, edificios comunitarios, etc.", así como la apropiación y hurto de sus bienes; los homicidios selectivos de líderes y autoridades tradicionales; las amenazas, hostigamientos y persecuciones de individuos, familias y comunidades; los confinamientos y las limitaciones a la libre circulación de personas, alimentos, medicamentos, combustibles, bienes y servicios básicos y ayuda humanitaria, reclutamientos, irrespetos a las autoridades legítimas; la prostitución forzada,

la violencia sexual y el enamoramiento de mujeres y jóvenes indígenas como táctica bélica, y la utilización de las comunidades como escudo de guerra. Estas prácticas se atribuyen a los actores armados ilegales y, en algunos casos, a "miembros individuales de la Fuerza Pública".

3. "Procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas". "Por su grave impacto sobre la integridad étnica de los pueblos indígenas", la Corte se refiere particularmente a: (1) "el despojo territorial simple por parte de actores con intereses económicos sobre las tierras y recursos naturales de propiedad de las comunidades indígenas...", "acentuado por la precariedad en la titulación de tierras"; 2) "aplicación de operaciones aéreas de fumigación de los cultivos de coca, realizados de manera inconsulta, desconociendo la sentencia SU-383 de 2003 o sin adoptar medidas de prevención para evitar el éxodo y las afectaciones indiscriminadas contra los cultivos de subsistencia, la salud, el ambiente, y los recursos naturales, entre otras", y 3) "El desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas en territorios indígenas".
4. "Procesos socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra". Entre ellos, el Tribunal reseña la pobreza, la inseguridad alimentaria, y el debilitamiento étnico y cultural.





Sin pretender referirse a todas las violaciones perpetradas contra las comunidades indígenas, a continuación se hará referencia a las relacionadas con los derechos a la supervivencia, a la propiedad colectiva de sus territorios, a la consulta previa, y a no ser desplazados, las que según la Corte, en varias regiones se entrelazan y combinan.

3.1. Derecho a la supervivencia

El derecho a la pervivencia y a vivir en libertad, paz y seguridad en conexidad con otros derechos como el de gobierno propio y ejercicio de la autoridad, también son vulnerados. Las comunidades nativas han denunciado a los grupos armados ilegales (guerrillas, paramilitares, organizaciones postdesmovilización, bandas de narcotráficos, entre otras) y a efectivos de la Fuerza Pública. Igualmente, los pueblos indígenas de la Sierra informaron al Relator “que la adopción de políticas de seguridad en el marco del Centro de Coordinación Integral (CCAI) en la que se combinan los esfuerzos sociales y civiles -pueblos talanquera- con la militarización de los territorios ... no se ajusta a las ordenes de la Corte y a la directiva 16 de 2006 del Ministerio de Defensa, lo que se evidencia en situaciones violatorias entre ellas el irrespeto a los lugares de prácticas culturales -sitios sagrados-, el saqueo de las tumbas, piedras talladas con las cuales las autoridades tradicionales realizan las ceremonias espirituales propias de nuestra cosmovisión y tradiciones, y la vinculación de miembros de las comunidades a la red de cooperantes del Ejército Colombiano” (CTC, 2009).

En el comunicado de prensa, el actual relator señaló “que los grupos armados ilegales, en especial las FARC-EP, parecen desconocer por completo los estándares de derechos humanos y derecho internacional humanitario”. Específicamente, instó a todos los grupos armados “a suprimir la práctica del reclutamiento y la vinculación de niños y niñas indígenas, así como el uso de minas antipersonal”.

Al respecto, el Relator Anaya reiteró que los “actores armados no respetan la distinción entre combatientes y no combatientes” (N.U., 2004), lo que se manifiesta en el “incremento dramático de estos crímenes contra los pueblos indígenas desde la visita del Profesor Stavenhagen”. En el comunicado de prensa, el actual relator señaló “que los grupos armados ilegales, en especial las FARC-EP, parecen desconocer por completo los estándares de derechos humanos y derecho internacional humanitario”. Específicamente, instó a todos los grupos armados “a suprimir la práctica del reclutamiento y la vinculación de niños y niñas indígenas, así como el uso de minas antipersonal”.

Asimismo, el relator tomó nota de “que persisten alegaciones de violaciones de derechos humanos por miembros de la Fuerza Pública”, razón por la cual recomendó promover prácticas de respeto de

los derechos humanos, así como conductas tendentes a “respetar la autonomía de los pueblos indígenas y concertar con las autoridades indígenas las condiciones de cualquier presencia necesaria dentro sus territorios” y a resolver los casos “con víctimas

indígenas (N.U., 2009).

El anterior Relator había exhortado a la Fiscalía a “investigar todas las denuncias relativas a abusos y violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas y la policía nacional”. Sin embargo, instancias como la ONIC han informado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, a octubre de 2006, de los 1.940 casos relacionados con homicidios, secuestros,



detenciones arbitrarias, y desapariciones forzadas sobre indígenas, la Fiscalía se pronunció en 100 (CIDH, 2009). Por su parte, la Defensoría del Pueblo exhortó a los órganos judiciales a identificar los responsables de las masacres, asesinatos, amenazas y desplazamientos de más de 3 mil integrantes del pueblo Awá, descritos en la Resolución Defensorial 53 de 2008.



3.2. Derechos territoriales

El Estado colombiano ha reconocido el derecho a la propiedad colectiva de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a través de la constitución de reservas y resguardos. Pese a ello, la Corte, los organismos de control y las organizaciones han advertido sobre las deficiencias en la materia. Según la ONIC, existen más de 400 solicitudes de constitución, saneamiento, ampliación que no han tenido respuesta. El máximo Tribunal Constitucional se ha referido a la relación directa entre el desplazamiento y demás violaciones de los derechos de los pueblos indígenas con el “interés de los actores no indígenas -armados o no armados, legales e ilegales-” sobre la tierra y los territorios, derivado entre otras causas: “por su valor militamen

te estratégico, por su valor económico, y por la distancia de centros urbanos”. Al respecto, ese Tribunal manifiesta que en varias regiones del país “se han vinculado los actores del conflicto armado con intereses económicos, vinculación que es una de las principales causas de desplazamiento forzado”, ya sea para adelantar actividades ilícitas (siembra y procesamiento de cultivos de uso ilícito y tráfico de drogas) o lícitas. Dentro de estas últimas se menciona la “explotación de recursos naturales, en forma irregular, por actores económicos del sector privado o por los grupos armados ilegales –tales como explotación maderera indiscriminada, siembra y explotación de monocultivos agroindustriales, explotación minera irregular, y otras actividades afines”.



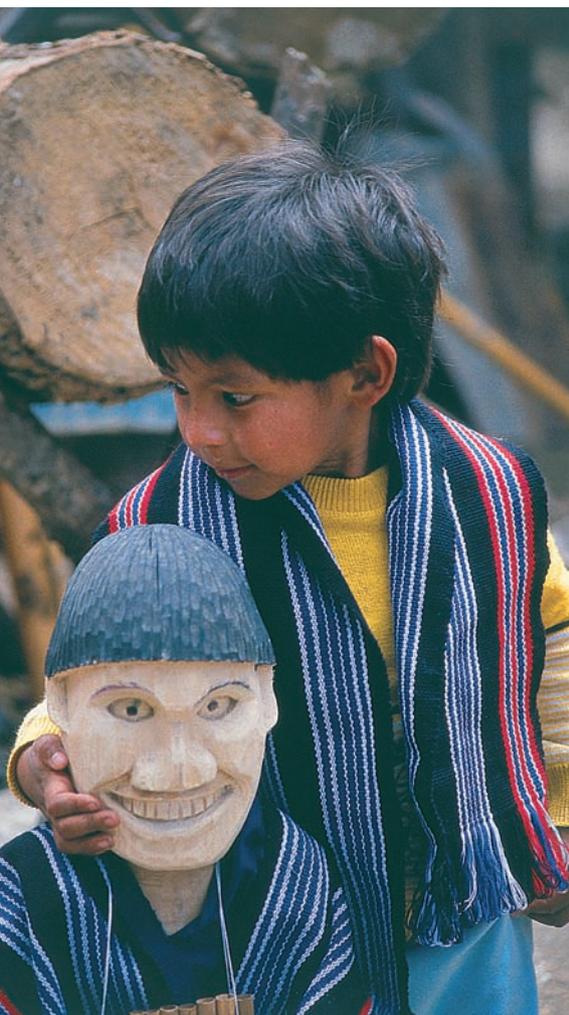
La caracterización antes señalada coincide con las recomendaciones formuladas por la Procuraduría General de la Nación en el sentido de reconocer: 1) la especial vulnerabilidad de los grupos étnicos como efecto de “la exclusión, el racismo y la marginación histórica” y 2) la participación de actores armados y no armados en las graves violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario derivadas principalmente de los “intereses militares, políticos y económicos lícitos e ilícitos” sobre las tierras y territorios indígenas (PGN, 2008).

3.3. Derecho fundamental a la participación

De conformidad con la Constitución y el Convenio 169 de la OIT el Estado colombiano tiene el deber de consultar a los pueblos indígenas sobre las decisiones administrativas y legislativas que pueden afectarlos. En los términos de la Declaración de Naciones Unidas, la participación de los pueblos indígenas incorpora el deber de realizar procesos consultivos de buena fe con miras a obtener el consentimiento previo, libre e informado “antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo” (arts. 19 y 32, Declaración).

No obstante, como lo señaló el Relator en 2004, son frecuentes y reiteradas las “(D)eficiencias en la implementación y el cumplimiento efectivo de la legislación existente en materia de la consulta previa, libre e informada”. Lo anterior guarda estrecha relación con la inexistencia de “un proceso estructurado, coherente y consensuado de consultas a los pueblos indígenas por parte de entidades públicas y privadas que operan en regiones indígenas o de parte del propio Estado cuando se trata de definir nuevas legislaciones y políticas públicas que afectan directa o indirectamente a estos pueblos” (N.U., 2004).

La valoración mencionada tiene vigencia, como lo muestran las decisiones de la Corte Constitucional de declarar la inexecutable la Ley General Forestal y del Estatuto de Desarrollo Rural (sentencias 030 de 2008 y C 175 de 2009), y la constitucionalidad condicionada del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, hasta tanto se adelante la consulta previa o ésta se surta “en forma integral y completa” (Sentencia C 461 de 2007).



De conformidad con la Constitución y el Convenio 169 de la OIT el Estado colombiano tiene el deber de consultar a los pueblos indígenas sobre las decisiones administrativas y legislativas que pueden afectarlos.



Además, distintos organismos se han pronunciado en torno al desconocimiento del derecho fundamental a la participación de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos. En efecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Corte Constitucional han cuestionado el Decreto 1320 de 1998 reglamentario de la consulta por considerar que no se ajusta a los estándares nacionales e internacionales. A su vez, las organizaciones indígenas han denunciado la no realización de procesos consultivos o el incumplimiento de los requisitos en innumerables proyectos agroindustriales, mineros, de explotación petrolera y de infraestructura, turísticos, entre otros. Varios de ellos han sido objeto de tutelas y algunas de estas se en-

cuentran en revisión de la Corte Constitucional, como es el caso del Puerto en Dibulla y la represa El Cercado y el Distrito de Riego Ranchería, en La Guajira (CTC, 2009), que construyen la empresa Brisas y la Unión Temporal Guajira conformada por Conalvías S.A, Grandicon S.A, Construcciones Sigma Ltda., Patria S.A, Suarez y Silva Ingenieros Contratistas, Gómez y Cajiao Asociados S.A. El licenciamiento de la citada represa y el proceso de consulta coincidieron con los bombardeos, amenazas y desplazamientos que dieron origen a las medidas cautelares a favor del pueblo Wiwa y a las denuncias de la Defensoría del Pueblo en la Resolución Defensorial 24 de 2002.

La Corte y la Procuraduría se han pronunciado acerca de las limitaciones del Ministerio del Interior al conceptuar sobre la existencia de territorios indígenas para efectos de la consulta, ya sea porque se limita a reconocer los resguardos desconociendo la existencia de territorios tradicionales en proceso o no de constitución, o porque no cuenta con los sistemas de información requeridos para ello. En el licenciamiento otorgado a Ecopetrol para la exploración del pozo Alamo 1 en territorios del pueblo Motilón Bari, el reconocimiento del territorio se llevó a cabo mediante un sobrevuelo en helicóptero (Sentencia T 880 de 2007).

De igual forma, diferentes organismos públicos y privados de derechos humanos han advertido la recurrente violación al derecho a la participación por cuanto la consulta se realiza después de que se han concesionado los proyectos, se han contratado las obras y se ha obtenido el financiamiento. Ejemplo de ello es la tutela impetrada contra el Ministerio de Minas por la concesión a favor de la empresa Gold Plata Corporación para que adelante actividades de prospección, exploración y explotación de minerales en un área de 40.000 mil hectá-





Otro factor que atenta contra el derecho de los pueblos indígenas "de decidir sus propias prioridades y de controlar... su propio desarrollo económico y social"

reas, en el municipio de Acandí, Chocó, en territorios de las comunidades Embera. De esta manera, la consulta se reduce a la valoración de los impactos ambientales y sociales de proyectos y actividades ya definidos (sentencia C 461 de 2008), con lo que se ignora que "La participación de las comunidades indígenas ... a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social" (Sentencia SU-039 de 1997). Similar situación ocurre con los proyectos de hidrocarburos, en los que se impulsan las consultas después de haberse realizado las prospecciones y la sísmica (PGN, 2008).

Otro factor que atenta contra el derecho de los pueblos indígenas "de decidir sus propias prioridades y de controlar... su propio desarrollo económico y social" (art. 7 Convenio 169) deviene del fraccionamiento de los proyectos y la existencia de múltiples entidades en la planeación y ejecución de los mismos. Esta situación atomiza los espacios de articulación, lo que se agrava por la parcelación de los territorios colectivos y la complejidad y especialización de los proyectos, con lo que se niega a los pueblos indígenas "el derecho a conocer los proyectos integralmente y a organizarse para evaluar de manera armónica y ecosistémica sus impactos, y a adoptar en conjunto las respectivas decisiones en aras de salvaguardar su subsistencia" (PGN, 2008).

De otra parte, las comunidades cuestionan la decisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial de negar la licencia al proyecto Urrá II, sustentada en que en la zona en que se planeaba su construcción se localiza el Parque Nacional Natural Paramillo, sin tener en consideración la existencia de los territorios del pueblo Embera; el compromiso asumido por el Gobierno nacional en la década de los 90 y las múltiples violaciones derivadas de la construcción inconulta de la represa multipropósito Urra 1 (JGDH, 2009).

Las omisiones en el deber de consultar y obtener el consentimiento de los pueblos indígenas





también fueron objeto del análisis del Relator Anaya. Concretamente, se refirió al proyecto de ley elaborado por el gobierno para reglamentar la consulta previa, para lo que ofreció el acompañamiento del Sistema de Naciones Unidas en este respecto, de forma que se garantice que esa iniciativa sea consultada antes de su presentación al Congreso, de una parte, y se asegure “que sea consistente con las normas internacionales aplicables y la jurisprudencia de la Corte Constitucional” (N.U., 2009), de la otra. Ello implica, acatar las reglas jurisprudenciales resumidas en la sentencia C 461 de 2008 y los instrumentos internacionales, en particular, el Convenio 169 de la OIT, las interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Declaración de Pueblos Indígenas. Esta última, como lo ha señalado el Relator Anaya, es un instrumento que “no enuncia ni crea derechos especiales distintos de los derechos humanos fundamentales que se consideran de aplicación universal, sino que más bien profundiza en esos derechos fundamentales desde las circunstancias culturales, históricas, sociales y económicas específicas de los pueblos indígenas” (N.U., 2008), razón por la cual, como lo ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos debe aplicarse integralmente (Caso Pueblo Saramaka vs Surinam).

Lo anterior no parece ajustarse a la comunicación enviada al secretario de Naciones Unidas por la Cancillería colombiana, un día antes de la Conferencia de Durban (cuadro 2), en la que se manifiesta el respaldo a la Declaración con las salvedades expuestas en agosto de 2007, las que se refieren a los artículos 19 y 32 -consentimiento previo, libre e informado- y 30 -obligación de consultar eficazmente las actividades militares en tierras y territorios indígenas- (Representante, 2007).

Cuadro 2. Posiciones de Colombia frente a la Declaración sobre pueblos indígenas

“En este sentido, y si bien no constituye un instrumento jurídicamente vinculante, el gobierno desea reconocer la importancia histórica de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y valorar las aspiraciones que la han fundamentado así como los esfuerzos de todas aquellas personas y organizaciones que la promovieron. Este reconocimiento del Estado colombiano se hace con las salvedades expresadas en su oportunidad” (MinRelaciones, 2009).

“Es por ello, que en su compromiso por profundizar la relación entre las instituciones gubernamentales y los pueblos indígenas y animado por el sincero deseo de avanzar en la construcción de confianza y en la consolidación de vías que permitan un mejor entendimiento, el Gobierno nacional hará entrega en el día de hoy, de una nota dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas en la que expresa su respaldo unilateral a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a su espíritu y a los principios que inspiraron su redacción” (Minrelaciones, 2009-a).



Por otra parte, en algunos casos se ha informado que empresas nacionales y transnacionales “utilizan prácticas no ortodoxas (sobornos, pagos de favores, oferta y ejecución de proyectos de beneficio para las comunidades – escuelas, vías, etc.-)” con fines de ganarse la confianza de los pueblos indígenas y facilitar el proceso de consulta, situación que genera divisiones dentro de las comunidades (PGN, 2008). Dichas actuaciones así como las vinculaciones de algunas empresas con actores armados legales e ilegales que describe la Corte, se oponen a sus deberes de respeto y acatamiento de los derechos humanos y son contrarias a instrumentos internacionales y a los criterios y principios que enmarcan la responsabilidad social empresarial. Dentro de estos instrumentos se encuentran el Pacto Global de Naciones Unidas de 1999, los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos en la industria extractiva y energética que impulsa el Ministerio de Minas; los Principios y Criterios de las Mesas de aceite de palma y de biocombustibles (RSPO y RSB, por sus siglas en inglés) – los primeros promovidos por Fedepalma-, y los manuales de organismos como la Corporación Financiera Internacional.

3.4. Derecho a no ser desplazados e impacto diferencial



En el precitado auto 004 de 2009, la Corte señala que los pueblos indígenas se encuentran “atrapados en medio del conflicto, sin que ninguna de las partes respete su no involucramiento ni su especial protección ni reconozca su particular vulnerabilidad y fragilidad”, lo que se manifiesta en otras vulneraciones en el confinamiento y en el desplazamiento forzado. Según la ONIC, entre 2005 y 2009, más de 74 mil indígenas han sido obligados a abandonar sus territorios. Codhes indica que durante el año 2008, el 3,5% (13.500) del total de la población desplazada es indígena. En 2009 han ocurrido nueve éxodos forzados que han afectado específicamente a más de 2.000 indígenas de los pueblos Awá, Embrea, Wayuú, Sukune e Hitnu (Codhes, 2009). Las modalidades que caracterizan este fenómeno son: “(a) desplazamiento masivo hacia las cabeceras municipales cercanas o hacia las ciudades, (b) despla-



miento progresivo –gota a gota- hacia las ciudades; (c) desplazamiento itinerante a otros sitios del territorio, otras comunidades u otros grupos étnicos; y (d) desplazamiento desde territorios no constituidos en resguardos, hacia los resguardos” (auto 004 de 2009).

El flagelo del éxodo forzado “surte impactos destructivos tanto sobre los derechos individuales de las personas pertenecientes a las etnias afectadas, como sobre los derechos colectivos de cada etnia a la autonomía, la identidad y el territorio”. De especial gravedad es la desterritorialización dada la inescindible relación entre los territorios y la pervivencia de los indígenas como sujetos colectivos de derechos. La indefensión y vulnerabilidad de la población indígena en situación de desplazamiento “también surte gravísimos efectos sobre el territorio que se deja atrás”, puesto que se propicia su ocupación y apropiación por parte de terceros no indígenas.

Los efectos también se traducen en aculturación y “ruptura del entorno cultural” que afecta principalmente a los niños, niñas y jóvenes, quienes empiezan a desconocer sus culturas, el respeto a los mayores y su relación con los territorios. De manera especial, el desplazamiento afecta a las mujeres, las que padecen triple discriminación (ser mujeres, indígenas y desplazadas) y a los niños, niñas y jóvenes. Ellas y ellos enfrentan mayores riesgos de “ser víctimas de violencia sexual, de caer en redes de comercios ilícitos, de verse obligados a la mendicidad, de explotación, y especialmente de discriminación” (auto 004 de 2009), tal y como lo había advertido el anterior relator en 2004.

“ Los pueblos indígenas de Colombia, ... están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas” (Corte Constitucional. Auto 004 de 2009).

En consideración a lo anterior y a “que el desplazamiento forzado indígena, al igual que su situación general ante el conflicto armado, es invisible en sus reales dimensiones” (auto 004 de 2009), particularmente por las problemáticas en el registro - subregistro y no registro de desplazamientos individuales y colectivos, intra-resguardos o intra-veredales, de éxodos originados por fumigaciones contra cultivos ilícitos, los enfrentamientos entre los grupos armados y las migraciones en territorios en los que se desmovilizaron los grupos paramilitares, el máximo Tribunal constitucional ordenó formular e implementar un programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento y “planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado” para los siguientes 34 pueblos (cuadro 3).



Cuadro 3. Planes de salvaguarda

1. Wiwa	10. Awá	19. Guayabero	28. Kokonuko
2. Kankuamo	11. Nasa	20. U'wa	29. Totoró
3. Arhuaco	12. Pijao	21. Chimila	30. Huitoto
4. Kogui	13. Koreguaje	22. Yukpa	31. Inga
5. Wayúu	14. Kofán	23. Kuna	32. Kamentzá
6. Embera-Katío	15. Siona	24. Eperara-Siapidaara	33. Kichwa
7. Embera-Dobidá	16. Betoy	25. Guambiano	34. Kuiva
8. Embera-Chamí	17. Sikuaní	26. Zenú	
9. Wounaan	18. Nukak-Makú	27. Yanacona	

Los citados planes deben superar la “falta de una respuesta estructurada y diferencial del Estado, lo que se plasma en que las acciones se reducen a la expedición de normas, políticas y documentos formales, los cuales, a pesar de su valor, han tenido repercusiones prácticas precarias” (auto 004 de 2009).



Frente al conflicto armado y sus diversas manifestaciones, diferentes pueblos indígenas han afirmado su autonomía y decisión de permanecer en sus territorios como condición esencial para garantizar su pervivencia. En este sentido, las comunidades han rechazado todas las manifestaciones del conflicto armado y han asumido una posición de resistencia pacífica ante todos los actores armados. Complementariamente, los pueblos indígenas reclaman el derecho a la libre determinación, expresado a través del reconocimiento y respeto a sus planes de vida y la implementación de sus planes de etnodesarrollo, en la puesta en marcha de proyectos en sus territorios con recursos nacionales e internacionales, así como el fortalecimiento de las autoridades tradicionales y legítimas y organizaciones, y el pleno ejercicio de la jurisdicción especial indígena.

De igual manera, han exigido la satisfacción de sus derechos fundamentales como víctimas del conflicto armado y de conductas de actores no armados a la verdad, la justicia, a la reparación integral y a la no repetición de conformidad con los estándares nacionales e internacionales. En este sentido, los pueblos indígenas se encuentran formulando propuestas. Dentro de estas se encuentran los criterios formulados conjuntamente por los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta y del Putumayo y las comunidades negras del litoral caucano y del sur occidente nariñense con la Procuraduría (PGN, 2007 y 2008).



CONCLUSIONES

En este texto se hace una síntesis de la situación actual de los pueblos indígenas tomando como referencia especial citas del auto 004 de la Corte Constitucional y del informe del Relator Especial de Naciones Unidas James Anaya. La primera conclusión que se deriva de una mirada objetiva de los hechos es que el Estado y la sociedad en general no deben ignorar la gravísima situación de derechos humanos que enfrentan los pueblos nativos, lo que exige aunar esfuerzos encaminados a asegurar su pervivencia como grupos diferenciados de especial protección.

En este sentido las organizaciones indígenas y muchas ONGs defensoras de los derechos humanos, han reforzado sus acciones para contribuir a que las autoridades estatales y los particulares acojan las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales, particularmente las de los relatores independientes de Naciones Unidas. Con insistencia se recuerda que el Estado debe acoger las órdenes de la Corte Constitucional, en especial las contenidas en el auto 004 de 2009. Los planes previstos en ese auto tienen que contemplar medidas para prevenir y evitar las violaciones; investigar, identificar, juzgar y sancionar a los responsables armados y no armados, legales e ilegales, y reparar individual y colectivamente los daños y perjuicios ocasionados, en especial mediante la restitución de las tierras y territorios y las garantías de seguridad para que puedan libre y pacíficamente vivir en ellos de acuerdo con su cosmovisión.

La reparación y la no repetición de las violaciones demanda la aplicación integral y sin reservas de la Declaración, instrumento que parte de reconocer que “los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses” (N.U., 2008). En ese orden de ideas, como lo manifestó el Relator Anaya, “la Declaración apunta a reparar las consecuencias actuales de la denegación histórica del derecho a la libre determinación y de otros derechos humanos fundamentales consagrados en instrumentos internacionales de aplicación general” (idem).

En los diálogos con los Relatores de Naciones Unidas ha merecido especial consideración la vinculación entre las sistemáticas violaciones de los derechos étnicos y el desconocimiento de los derechos al territorio y a la participación a través de la obtención del consentimiento previo, libre e informado, en la puesta en marcha de proyectos “y actividades económicas intensivas tales como la explotación forestal, la extracción petrolera, las diversas operaciones mineras (de extracción de oro, carbón, minerales, salitre y otros recursos), y la construcción de megaproyectos” (N.U., 2004), favorecidos por las leyes mencionadas antes (supra

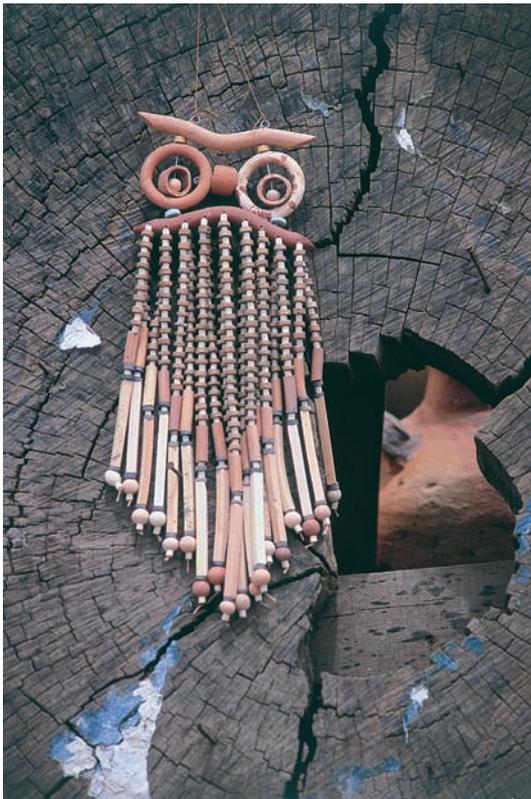
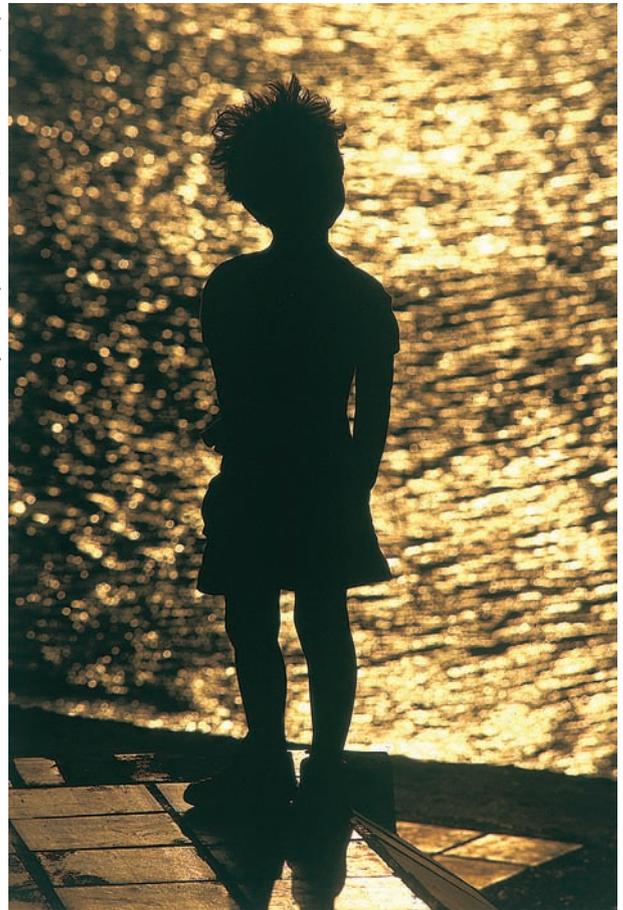




3.3.). Por ello se sigue llamando a hacer efectivo el compromiso estatal de ajustar la legislación y de no aplicar ni adoptar disposiciones contrarias a la normativa nacional e internacional que ampara los derechos de los pueblos nativos. Ello implica, entre otros aspectos, atender la recomendación "de armonizar la política pública de desarrollo económico del país, en especial en lo que se refiere a los denominados 'mega proyectos' relativos a la extracción de recursos o infraestructura, con los derechos humanos colectivos e individuales de los pueblos indígenas" (N.U., 2009).

Por su parte, las empresas nacionales e internacionales y la cooperación internacional están llamadas a dar estricta aplicación a los instrumentos relacionados con el respeto y reconocimiento de los derechos humanos y la responsabilidad social empresarial. En consecuencia deben valorar los riesgos y efectos de sus iniciativas económicas, entre ellas "el desastre ecológico" y "la catástrofe humana... para las comunidades y pueblos indígenas directamente involucrados" en aquellas (N.U., 2004).

Todas estas consideraciones están en la agenda actual de las comunidades indígenas y también en los procesos convocados por el gobierno para procurar espacios de concertación que permitan dar respuesta a los requerimientos de la Corte Constitucional.



Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, INDEPAZ. Elaborado por Equipo Académico de Indepaz. Bogotá D.C., julio de 2009.



Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). 2009. Frente a la indiferencia del desplazamiento forzado indígena. Informe presentado al Relator. Julio de 2009.

Colectivo de Abogados José Alver Restrepo (CCJAR). 2009. Elementos sobre la situación de derechos civiles y políticos de los pueblos indígenas en Colombia. Visita a Colombia – Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas. 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

2006. Informe sobre la situación de defensora s y defensores de los derechos humanos en las Américas, 2006.

2008. Informe Anual 2008, Capítulo IV. 2008.

2009. Audiencia sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia. 23 de marzo de 2009.

Consejo Territorial de Cabildos (CTC). 2009. Situación de los pueblos Wintukwa (Arhuaco), Kakatukwa (Kankwamo), Kaggaba (kogui) y Sanka (Wiwa) de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia. Informe presentado al Relator. Julio 2009.

Corporación Reiniciar (Reiniciar). 2009. Notas para la presentación al Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas, señor James Anaya, acerca del estado de cumplimiento de las Medidas Cautelares / Provisionales del SIDH y de la criminalización de sus protestas y líderes. Julio, 2009.

Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes (JGDH). 2009. Informe entregado al relator especial Relator Especial. Julio de 2009.

Ministerio de Relaciones Exteriores (MinRelaciones).

2009. Oficio dirigido al Secretario General de la Organización de Naciones Unidas por el Ministro de Relaciones Exteriores. Abril 20 de 2009.

2009-a. Intervención de la viceministra de asuntos multilaterales, Adriana Mejía Hernández, en la Conferencia de Examen de Durban. Ginebra. Abril 21 de 2009.

Naciones Unidas (N.U.).

(2004). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen – Misión a Colombia. Documento E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de Noviembre de 2004.

(2008). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. James Anaya. Doc. A/HRC/9/9. 11 de agosto de 2008.

(2009). Comunicado de Prensa. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas concluye visita a Colombia. 27 de julio de 2009.

PERAFAN SIMMONDS, Carlos César. 1993. Reflexiones sobre la Jurisdicción Especial Indígena". En: Anuario Indigenista, vol. XXX, diciembre de 1993, pp. 331 y 332.

Procuraduría General de la Nación (PGN).

(2007). Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral – Víctimas individuales y grupos étnicos. 2007.

(2008). Primero las víctimas. Criterios para la reparación integral de los grupos étnicos. Fase 2. 2008.

Representante Permanente Alterno de Colombia ante Naciones Unidas (Representante). Explicación del voto en la consideración al Proyecto de Resolución A/61/L.67 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas. Nueva York, agosto de 2007.

RICO, Laura. Divide y Vencerás. En: La Silla Vacía. Julio 3 de 2009. Consultado en: <http://www.lasillavacia.com/historia/2803>, 26 de julio de 2009.



Konrad
Adenauer
Stiftung