

II Informe de seguimiento a la aplicación de las recomendaciones del Relator Especial para los derechos y libertades de los pueblos indígenas en Colombia

2010 – 2013

Agosto de 2014

**II Informe de seguimiento a la aplicación de las recomendaciones del Relator Especial
para los derechos y libertades de los pueblos indígenas en Colombia
2010 – 2013**

Tabla de Contenido

Presentación

1. Introducción

2. El marco normativo interno reconoce los derechos humanos de los pueblos indígenas

3. Los pueblos indígenas exponen sus propuestas para una salida negociada al conflicto armado interno

4. El creciente riesgo de extinción física y cultural de los pueblos indígenas

4.1 La estrategia de desmantelamiento de artefactos explosivos no se ajusta a la neutralidad de los pueblos indígenas con respecto al conflicto armado

4.2 Los pueblos indígenas carecen de protección adecuada

4.3 Continúa el patrón de impunidad para los crímenes contra los pueblos indígenas

4.4 Colombia descarta la cooperación del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio

4.5 La niñez indígena es víctima de violaciones a sus derechos en el marco del conflicto armado

4.6 Se intensifican las operaciones militares en los territorios indígenas

4.7 Las fumigaciones aéreas continúan vulnerando los derechos de los pueblos indígenas

5. Los pueblos indígenas carecen de protección efectiva contra y durante el desplazamiento forzado

5.1 El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas aumenta permanentemente

5.2 No existe una política que proteja a los pueblos indígenas contra el desplazamiento forzado

5.3 Las órdenes de protección de las mujeres indígenas en situación de desplazamiento no han sido implementadas plenamente

5.4 La protección de los territorios indígenas contra la usurpación y el retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, así como la no repetición es insuficiente

6. Los derechos territoriales de los pueblos indígenas no han sido protegidos adecuadamente

6.1 El reconocimiento legal de los territorios indígenas ha sido lento y limitado

6.2 La política de desarrollo económico basada en la minería vulnera los derechos territoriales de los pueblos indígenas

6.3 El impacto de la política minero-energética refuerza el riesgo de exterminio de los pueblos indígenas

7. El derecho a la consulta y al consentimiento, libre previo e informado es objeto de continuas vulneraciones

8. El gobierno no ha actualizado el diagnóstico de la real situación de los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas

8.1 No existe información específica y actualizada de las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas

8.2 El Estado carece de un diagnóstico apropiado sobre el derecho a la salud de los pueblos indígenas

9. Conclusiones y recomendaciones

Presentación

La Comisión Colombiana de Juristas –CCJ- es una organización no gubernamental de derechos humanos, con estatus consultivo ante las Naciones Unidas, la cual desarrolla actividades de protección jurídica, investigación e incidencia sobre la situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia. Su trabajo de investigación consiste en recolección y análisis de información, y la elaboración de informes de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, especialmente cuando se trata de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Con ocasión de la misión a Colombia del Relator Especial para los derechos y libertades de los pueblos indígenas, Sr. James Anaya, en 2009 la CCJ presentó un Informe de seguimiento a las recomendaciones de su antecesor, el Sr. Rodolfo Stavenhagen.

En el informe de la mencionada misión¹, el Relator Especial identificó los aspectos críticos de la situación de los pueblos indígenas en Colombia referidos al marco jurídico y político; la solución negociada del conflicto interno armado, la violencia contra los pueblos indígenas, la presencia militar en sus territorios y el desplazamiento forzado; las tierras y recursos naturales; el derecho a la consulta; y los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, el Relator recomendó la adopción de medidas, acordes con las obligaciones Estado, a fin de resolver las problemáticas relacionadas con los aspectos mencionados.

En esta oportunidad, la CCJ presenta a la Relatora Especial para los derechos y libertades de los pueblos indígenas, Sra. Vicky Lucía Tauli-Corpuz, el II Informe de Seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Relator Especial en Colombia, que abarca el período comprendido entre 2010 y 2013. El propósito del presente reporte es brindar a la Relatora Especial información reciente acerca de la situación de los derechos de los pueblos indígenas, del estado de implementación de las recomendaciones del anterior Relator Especial y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, contenidas en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales países independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El segundo capítulo del presente informe contiene un resumen del marco normativo interno que reconoce los derechos humanos de los pueblos indígenas de conformidad con los instrumentos internacionales de protección.

El tercer capítulo se ocupa del proceso de diálogo para la solución pacífica al conflicto armado interno que actualmente se desarrolla entre el gobierno nacional y el grupo

¹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 15. ° período de sesiones, *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. La situación de los pueblos indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el relator especial anterior*, A/HRC/15/34/, enero 8 de 2010.

guerrillero Farc y las demandas y propuestas presentadas por los pueblos indígenas en dicho proceso de paz.

El cuarto capítulo aborda las recomendaciones relativas a la situación de riesgo que afrontan la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas a causa de los actos de violencia contra ellos, la presencia militar en sus territorios, el reclutamiento y utilización para fines militares de la población infantil indígenas, las aspersiones aéreas sobre los territorios y el desplazamiento forzado de sus territorios, con el agravante de la impunidad sobre los crímenes cometidos contra los pueblos indígenas.

En el quinto capítulo se analizan las recomendaciones relativas a la protección de los pueblos indígenas contra el desplazamiento forzado y a su protección durante el desplazamiento.

En el capítulo sexto sigue las recomendaciones relativas al reconocimiento y protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el marco del modelo de desarrollo económico del país, en especial de la política de fomento de los sectores minero y energético. En séptimo capítulo del informe trata de las medidas recomendadas para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado en la adopción de medidas administrativas y legislativas que afectan sus derechos.

El capítulo séptimo aborda el análisis de las recomendaciones relacionadas con los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas, en especial la actualización de su diagnóstico y la situación del derecho a la salud.

En el último capítulo se sintetizan las conclusiones del reporte y se presentan las recomendaciones a la Relatora Especial.

La CCJ espera que este reporte contribuya a la implementación del mandato de la Relatora Especial a favor de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia.

1. Introducción

En Colombia 87 pueblos indígenas han sido reconocidos por el gobierno, con aproximadamente 1.400.000 miembros que representan el 3,3% de la población nacional². Por su parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC- sostiene que en Colombia existen 102 pueblos indígenas, quince de los cuales aún no han sido reconocidos por el Estado colombiano³.

Los derechos de los pueblos indígenas se encuentran reconocidos legal y constitucionalmente, al tiempo que Colombia ha adoptado los respectivos instrumentos internacionales de protección. No obstante, el panorama de los derechos de los pueblos indígenas en el país continúa siendo grave, crítico y profundamente preocupante, tal como fue advertido por los anteriores dos Relatores Especiales en sus informes de las visitas realizadas en 2003 y 2009.

El desarrollo alcanzado en la legislación y las políticas públicas no han conducido a una garantía efectiva de protección y satisfacción de los derechos humanos de los pueblos indígenas, debido a la preeminencia de la que goza la política de desarrollo económico, en los campos minero, energético, forestal y agropecuario. Además, las consecuencias de la violencia sociopolítica y el conflicto armado interno que afecta principalmente a la población civil continúan afectando de manera desproporcionada a los pueblos indígenas.

Los frecuentes hechos de violencia, la presión sobre sus territorios ancestrales y recursos naturales y el desplazamiento forzado son los principales, pero no los únicos, factores causales del riesgo de extinción en que se encuentran numerosos pueblos indígenas en Colombia. La adopción de normas y políticas contrarias a los derechos de los pueblos indígenas, que privilegian el modelo económico basado en actividades extractivas, acentúan la crítica situación de la población indígena y comprometen la posibilidad de obtener resultados positivos de la implementación de las medidas de reparación dirigidas a las víctimas de la población indígena y la restitución de los territorios usurpados a estas.

En ausencia de garantías de no repetición de los hechos que constituyen vulneraciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas, se encuentra seriamente comprometida la reparación de las víctimas pertenecientes a estos pueblos. Mientras persistan la violencia paramilitar, el involucramiento de la población civil en el conflicto armado, la militarización de los territorios ancestrales y la vulnerabilidad de los mismos ante los proyectos económicos, y la impunidad para los responsables de los crímenes, la viabilidad de las medidas de reparación estará cuestionada.

² Departamento Nacional de Estadística – DANE-, *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*, mayo de 2007, págs. 20 y 21. Ver en http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf.

³ Organización Nacional Indígena de Colombia y Oxfam, *Protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Colombia*, 2007.

2. El marco normativo interno reconoce los derechos humanos de los pueblos indígenas

Este capítulo es un resumen del reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas, comenzando por la carta constitucional y siguiendo por distintas leyes, algunas de las cuales incorporan las normas internacionales al ordenamiento interno.

La Constitución Política reconoce la diversidad étnica y cultural en Colombia⁴ lo cual es el fundamento de la actuación del Estado en la garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas contra toda forma de discriminación⁵.

Asimismo, la legislación reconoce los derechos de los pueblos indígenas y, tanto ella como la jurisprudencia, han adoptado los siguientes tratados y principios internacionales:

a. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) fue aprobada mediante la ley 22 de 1981 y ratificada el 2 de septiembre del mismo año. La Convención establece la obligación de los Estados partes de condenar la discriminación racial y adoptar *“medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”* (Artículo 2).

b. El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes fue aprobado por medio de la ley 21 de 1991⁶.

c. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos señalan que *“los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”* (Principio 9)⁷. Este instrumento de protección ha sido reconocido por la Corte Constitucional como parte del

⁴ Constitución Política de 1991, artículo 13: *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

⁵ Los derechos de los pueblos indígenas se encuentran reconocidos en la Constitución Política, entre otros, en sus artículos 96, numeral 3c, relativo a la nacionalidad; 171, relativo a la Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas; 246, relativo al ejercicio de funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial; 286, relativo al reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales; 329, relativo a la conformación de las entidades territoriales indígenas, con participación de los representantes de las comunidades indígenas y la propiedad colectiva y no enajenable de los resguardos indígenas; 330, relativo a las funciones del gobierno de los territorios indígenas y la participación de los representantes de las comunidades en las decisiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales de los territorios indígenas.

⁶ Ley 21 de 1991 *Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.*

⁷ Naciones Unidas, Informe del Representante del Secretario General para los derechos de las personas internamente desplazadas, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

bloque de constitucionalidad⁸, lo cual resulta de particular importancia ya que el desplazamiento forzado interno afecta de manera desproporcionada a los pueblos indígenas, incrementando el riesgo de su extinción física y cultural⁹.

d. El Convenio sobre Diversidad Biológica fue aprobado mediante la ley 165 de 1994. En su literal j. de su Artículo 8 el Convenio establece la obligación de los Estados, *“con arreglo a la legislación nacional, de respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”*¹⁰.

e. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue apoyada por Colombia, al modificar su posición inicial de abstenerse de votar favorablemente de su adopción¹¹. El argumento de la posición inicial de abstención consistía en considerar la Declaración contraria a normas internas, especialmente correspondientes a prohibición de las actividades militares dentro de los resguardos sin haber consultado con los pueblos interesados (Art. 30); la consulta para medidas legislativas y administrativas que afecten a dichos pueblos (Art. 19); y la autonomía para determinar su desarrollo y la reparación justa y equitativa por el desarrollo de proyectos que afecten su territorio, especialmente la utilización de recursos minerales, hídricos y de otro tipo (Art. 32).

⁸ El *bloque de constitucionalidad* se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto de la Constitución Política, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a al texto constitucional por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado dicho concepto para legitimar el valor de ciertas normas y principios supranacionales que se encuentran incorporados en la Carta y que por lo tanto son parámetros del control de constitucionalidad así como parámetros vinculantes de interpretación de los derechos y deberes protegidos por la carta, que en su artículo 93 señala que *“[l]os tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”*. En materia de desplazamiento forzado y bloque de constitucionalidad, se pueden consultar: Corte Constitucional, *Sentencia SU-1150 de 2000*. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz y *Sentencia T-1635 de 2000*, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

⁹ Corte Constitucional, auto 004 de 2009. Ref.: *Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D.C., enero 26 de 2009.

¹⁰ La ley 165 de 1994 adoptó el *Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica*.

¹¹ La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007. En su Artículo 1 reconoce el derecho de los indígenas como pueblo y como persona, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.

La negativa del gobierno colombiano a brindar su apoyo a la Declaración refleja el enorme peso de los intereses existentes sobre los territorios de los pueblos indígenas para explotación minera, hídrica, forestal y agroindustrial, sin efectuar procesos de consulta previa ajustados a los parámetros internacionales, y la intención de disponer de estos territorios y sus recursos naturales a través de medidas legislativas inconsultas. Igualmente, la postura gubernamental frente a la Declaración muestra la reticencia del gobierno a cesar plenamente la política de involucramiento de la población indígena en el conflicto armado y de respetar plenamente el *principio de distinción* entre civiles y combatientes.

f. El decreto ley 4633 de 2011 relativo a las medidas atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos indígenas¹² fue promulgado como parte del proceso de la ley 1448 de 2011 conocida como “*Ley de Víctimas*”¹³.

Las medidas de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales que el decreto ley 4633 ordena al Estado tienen como fundamento su deber de protección, respeto y garantía de los derechos fundamentales, colectivos e integrales dentro del territorio nacional, conforme a los instrumentos internacionales que rigen la materia (Art. 13). A continuación se sintetizan algunas de las medidas ordenadas por el decreto ley 4633 para las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas.

El decreto ley reafirma el deber del Estado de garantizar la protección de los pueblos indígenas en su dimensión colectiva e individual con el fin de detener los factores subyacentes y vinculados al conflicto armado (Art. 55). Las medidas de protección colectiva abarcan la autonomía, los derechos territoriales, al territorio y a los pueblos que perviven, trátase de ocupación ancestral o de resguardos constituidos o en proceso de ampliación y/o saneamiento (Art. 56).

Además de la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos (Art. 57), bajo el decreto ley 4633 la protección de los derechos territoriales comprende la vida, la autonomía y los derechos territoriales frente al conflicto armado. (Art. 59). Para casos de gravedad, amenaza o vulneración de los derechos territoriales, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, creada por la *Ley de Víctimas*, o

¹² Decreto ley 4633 de 2011 *Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas*.

¹³ La ley 1448 de 2011 *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, en su Artículo 205, facultó al Presidente de la República para expedir, por medio de decretos con fuerza de ley, el marco legal con respecto a los derechos de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas y ROM y las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras de conformidad con la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, las leyes, la jurisprudencia, los principios internacionales a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, dando cabal cumplimiento al derecho fundamental de la consulta previa a los pueblos étnicos a través de las autoridades y organizaciones representativas bajo los parámetros de la jurisprudencia constitucional, la ley y el derecho propio (Art. 205).

la Defensoría del Pueblo pueden solicitar al Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras la adopción preventiva de medidas cautelares (Art. 151).

Asimismo, la protección del territorio indígena comprende la observación de los principios de protección, distinción, precaución, necesidad militar y proporcionalidad, consagrados por el DIH, por parte de la Fuerza Pública y precauciones por parte de la misma a fin de no poner en riesgo a los pueblos (Art. 60). Las medidas de protección mencionadas deben ajustarse a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, e incluyen la incorporación de los sistemas de protección propia de los pueblos indígenas, tales como sistemas de comunicación y guardias indígenas (Art. 63).

El decreto ley también contempla la creación de planes específicos de protección para los pueblos indígenas, los cuales deben tener en cuenta la Ley de Origen, la Ley Natural, el Derecho Mayor o Propio, a solicitud de la autoridad de comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo (Art. 63). A nivel individual, las medidas de protección están dirigidas a los derechos de la niñez, contra el reclutamiento de jóvenes, y a las mujeres en su territorio o cuando se encuentran en situación de desplazamiento (Arts. 65 a 68).

También se ordenan medidas de protección de la vida y los territorios de los pueblos indígenas en los cuales se que hayan presentado incidentes o accidentes por minas anti-persona –MAP-, municiones sin explotar y artefactos explosivos –AE- (Art. 70).

En cuanto a la atención a las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas, el decreto ley 4633 dispone medidas de asistencia humanitaria, asistencia funeraria, atención en salud y fortalecimiento de la medicina tradicional, educación y vivienda urbana y rural (Arts. 72 a 90). Para las víctimas del desplazamiento forzado, ordena medidas de asistencia humanitaria (Art. 92) y asistencia a las comunidades indígenas receptoras (Art. 98). El Plan Integral de Reparación previsto en la *Ley de Víctimas* se debe articular con los esquemas especiales de acompañamiento de los planes de retorno y reubicación de los pueblos indígenas (Arts. 99 y 100).

En materia de reparación, el decreto ley 4633 ordena la formulación de un Plan Integral de Reparaciones Colectivas que debe ser elaborado en consulta con las autoridades y organizaciones indígenas (Art. 105). Señala que las indemnizaciones serán preferentemente colectivas y harán parte integral de los Planes Integrales de Reparación para los Pueblos y Comunidades Indígenas –PIRPCI- (Art. 109). Asimismo, ordena crear mecanismos permanentes para cada caso concreto de rehabilitación física, psicológica, social y de acompañamiento jurídico con el fin de restablecer la autonomía individual y colectiva de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas afectadas para desempeñarse en el entorno familiar, cultural, productivo y social y ejercer sus derechos constitucionales. Estas medidas deben promover el fortalecimiento de las autoridades, organizaciones, profesionales y expertos indígenas para la prestación de los servicios que se requieran (Art. 115).

Las medidas de satisfacción para los pueblos indígenas previstas por el decreto ley buscan restablecer las condiciones culturales, sociales, económicas y territoriales además de mecanismos para difundir la verdad sobre los hechos acaecidos en el modo, tiempo y lugar que los pueblos estimen adecuados para su sociedad y cultura, y deberán contribuir a mitigar el dolor colectivo e individual de las víctimas. Las medidas de satisfacción incluyen el esclarecimiento de los hechos y la sanción a los responsables para evitar su impunidad (Art. 116).

Con respecto a los derechos a la verdad, a la justicia y las garantías de no repetición, el decreto ley 4633 ordena medidas relacionadas con la memoria de los hechos que han conducido a la situación actual de vulnerabilidad, discriminación, exclusión y marginación (Art. 121) y el deber de recordar (Art. 122). En materia de derecho a la justicia reitera la obligación del Estado de garantizar la amplia participación en el proceso judicial a los pueblos indígenas y sus autoridades (Art 124).

Las garantías de no repetición dispuestas por el decreto ley abarcan tanto medidas internas de fortalecimiento propio de los pueblos, como medidas externas encaminadas a evitar que las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas se vuelvan a producir. Entre las segundas están la continuidad a la aplicación de la Directiva del Ministerio de Defensa No. 16 de 2006, Política sectorial de reconocimiento, prevención y protección a comunidades de los pueblos indígenas¹⁴, y otras que reafirman las obligaciones estatales con respecto a la prevención y sanción contra el trato discriminatorio a indígenas en el acceso a la justicia, la atención humanitaria, el retorno o la reubicación; promover estudios especializados sobre los impactos sociales, culturales, ambientales y económicos que han sufrido los pueblos indígenas como consecuencia del conflicto armado y los factores subyacentes, y sobre la discriminación histórica, a través de becas e incentivos para estudiantes y centros de investigación; dotar de capacidad jurídica, técnica y financiera al Ministerio Público para promover y acompañar procesos judiciales y de investigación en contra de empresas y funcionarios que hayan contribuido a la violación de los derechos de los pueblos indígenas, y fortalecer los organismos de control; establecer mecanismos efectivos de desminado en los territorios; garantizar que los responsables de las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas revelen la verdad completa de los hechos y circunstancias de las mismas en los procesos judiciales; y proteger de manera real y efectiva a las autoridades y organizaciones indígenas, atendiendo a la diversidad étnica y cultural de los pueblos, la Ley de Origen, la Ley Natural,

¹⁴ La Directiva Permanente 016 de 2006 acerca de la *Política sectorial de reconocimiento, prevención y protección a comunidades de los pueblos indígenas*, está dirigida al Comandante General de las Fuerzas Militares y al Director General de la Policía Nacional. Su objetivo es “[f]ortalecer la política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de las comunidades de los pueblos indígenas del país por parte de la Fuerza Pública” ¹⁴, al establecer que los miembros de la Fuerza Pública están obligados a dar estricto cumplimiento a las normas internas e instrumentos internacionales de protección a los Derechos Humanos y respeto al Derecho Internacional Humanitario, en concordancia con instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación racial, y de acuerdo con la Constitución colombiana que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación.

el Derecho Mayor y el Derecho Propio, así como la posibilidad de ejercer los derechos territoriales (Art. 126).

Asimismo, el decreto ley 4633 contempla la reparación integral para las violaciones a los derechos a la integridad cultural de los pueblos indígenas (Art. 128); a la vida y la integridad física (Art. 129); a la existencia como pueblos por daños asociados con la degradación ambiental y uso indebido de los recursos naturales (Art. 130); para daños a la autonomía e integridad política y organizativa (Art. 131); y para las víctimas de MAP y MSE (Art. 132).

Para la formulación e implementación de los Planes de Reparación Colectiva y los procesos de restitución territorial, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deben realizar conjuntamente una caracterización integral de los daños y afectaciones sufridos por el pueblo indígena solicitante (Art. 139 y 140).

La restitución de las tierras de los pueblos indígenas se aplica a las afectaciones territoriales ocurridas a partir del 1 de enero de 1991 hasta 10 años contados a partir de la entrada en vigencia del decreto (Art. 142). No podrán ser objeto, de titulación, adjudicación, compra o restitución en beneficio de personas ajenas a los pueblos las tierras de los resguardos constituidos o ampliados las tierras sobre las cuales se adelantan procedimientos administrativos de titulación o ampliación de resguardos; las tierras de los resguardos de origen colonial y las tierras de ocupación ancestral e histórica que los pueblos indígenas ocupaban el 31 de diciembre de 1990; las tierras comunales de grupos étnicos; las tierras que deben ser objeto de titulación o ampliación de resguardos por decisión, en firme, judicial o administrativa nacional o internacional; las tierras adquiridas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- y el extinto Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -INCORA- en beneficio de los pueblos indígenas de las que es titular el Fondo Nacional Agrario; las tierras adquiridas a cualquier título con recursos propios por entidades públicas, privadas o con recursos de cooperación internacional en beneficio de comunidades indígenas que deben ser tituladas en calidad de constitución o ampliación de resguardos (Art. 141).

Un aspecto sobresaliente contemplado en el decreto ley 4633 son las afectaciones territoriales para efectos de restitución, que son definidas como las acciones o violaciones vinculadas al conflicto armado interno y los factores subyacentes y vinculados al mismo, en la medida que causen abandono, confinamiento y despojo del territorio y otras formas de limitación al goce efectivo de los derechos territoriales, la Ley de Origen, la Ley Natural, Derecho Mayor o Derecho Propio (Art. 144).

Los procedimientos de la restitución de territorios abarcan la presentación de la solicitud de restitución y su trámite, la protección de derechos territoriales y el trámite de medidas cautelares, la caracterización de las afectaciones territoriales, la inscripción en el Registro

de Tierras Abandonadas y Despojadas (Arts. 147 a 157), y la presentación de la demanda de restitución ante el juez especializado en restitución de tierras y la etapa judicial (Arts. 160 a 171).

El decreto ley 4633 refuerza el derecho a la participación de las víctimas al señalar que los pueblos indígenas serán tratados con respeto, participarán real y efectivamente en las decisiones que les afecten y obtendrán la tutela efectiva del goce de sus derechos (Art.20). En ese sentido, establece que los procesos de esclarecimiento, investigación, actuación administrativa y judicial serán coordinados con las autoridades indígenas, para lo cual las distintas entidades del Estado con responsabilidades contempladas en el decreto ley deberán trabajar de manera armónica y respetuosa con las autoridades indígenas medidas pertinentes, y deberán implementar medidas para garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas en los procedimientos mencionados (Art. 23). En consecuencia, el Estado garantizará la participación real y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas en las instancias del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas y en los procedimientos de reparación creados por el mismo decreto ley, en la misma medida que otros sectores de la población (Art. 26); en los procesos de reparación y restitución de tierras en distintas instancias al igual que el derecho fundamental a la consulta previa en las decisiones relativas al Plan Integral de Reparación Colectiva mencionado anteriormente, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento en los términos previstos por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Art. 27); en los procesos judiciales (Art. 124); en los Comités Territoriales de Justicia Transicional creados por la *Ley de Víctimas* (Art. 173); en el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrán asiento dos personas elegidas por la Mesa Permanente de Concertación (Art. 178) y en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, para lo cual las organizaciones y pueblos indígenas podrán participar en las mesas de víctimas (Art. 191) creadas por la misma Ley (Art. 193).

Como se puede observar, después de la anterior misión del Relator Especial, Colombia ha continuado desarrollando el marco normativo de protección a los derechos de los pueblos indígenas que generalmente se ajusta a los parámetros internacionales, como es el caso del decreto ley 4633 de 2011 relativo a la atención y reparación de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas.

El avance normativo representa un importante potencial de garantía de los derechos individuales y colectivos de los pueblos, que se materializará únicamente con la decisión política necesaria del conjunto del Estado colombiano de prevenir las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y las infracciones al DIH, por encima de los intereses existentes sobre los recursos naturales existentes en los territorios ancestrales de los pueblos.

3. Los pueblos indígenas exponen sus propuestas para una salida negociada al conflicto armado interno

El Relator Especial observó que los derechos de los pueblos indígenas continuaban siendo amenazados y vulnerados, siendo indudable que el conflicto armado interno y sus efectos contribuían a esta grave situación. Advirtió además que la localización estratégica de los territorios de los pueblos indígenas los hace particularmente vulnerables (Párr. 13 y 14). Con relación a la cuestión anteriormente mencionada, el Relator urgió al Estado colombiano a buscar *una salida negociada al conflicto armado en la que se incluya a la sociedad civil, y en especial a las autoridades indígenas, para la construcción de una paz verdadera y duradera en Colombia*. Además, recomendó *apoyar las iniciativas de diálogo y de construcción de la paz propuestas por las autoridades indígenas y sus organizaciones* (Párr. 59).

En el presente capítulo se exponen las consecuencias del conflicto armado sobre los derechos de los pueblos indígenas, y se sintetizan algunas de las propuestas de paz de las organizaciones indígenas en el proceso de solución negociada al conflicto armado interno.

La población civil resulta es considerablemente afectada debido a que las partes del conflicto armado continúan infringiendo las normas del DIH y no respetan el *principio de distinción* entre civiles y combatientes. El Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR- advirtió que en 2012 *“la inobservancia de principios fundamentales del DIH, como los de distinción entre civiles y combatientes, precaución en los ataques y contra los efectos de éstos y la proporcionalidad en la conducción de las hostilidades, genera numerosas muertes. Muchos civiles y otras personas protegidas por el DIH perdieron la vida por encontrarse en medio de ataques o del fuego cruzado. Otras fallecieron a manos de una de las partes en conflicto”*¹⁵. Año tras año el CICR ha llamado la atención sobre el hecho de que los civiles son víctimas de amenazas, homicidios, y desapariciones forzadas. El CICR también ha constatado la continuidad de casos masivos e individuales de desplazamiento forzado, contaminación por armas (minas anti persona, explosivos improvisados y restos de explosivos), ocupación y destrucción de bienes civiles, en particular destrucción de viviendas, daños a centros de salud y ocupación de escuelas¹⁶.

Las infracciones a las normas del DIH afectan a los pueblos indígenas debido que los actores armados no respetan sus territorios, instalan MAP, practican el reclutamiento forzado y utilizan a niños y niñas, y cometen actos de violencia sexual contra las mujeres, desapariciones forzadas, desplazamiento forzado, restringen la libre circulación y mantienen las presiones para involucrar a los indígenas en el conflicto armado.

¹⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Situación Humanitaria - Informe de Actividades Colombia 2012*, pág. 13. Disponible en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/2013/colombia-report-2012.pdf>

¹⁶ El Comité Internacional de la Cruz Roja documentó directamente en las zonas más golpeadas por la violencia armada, la ocurrencia en 2013 de 56 muertes que tuvieron como víctima a la población civil y brindó asistencia a 609 personas amenazadas. En 2012 documentó 192 casos de ataques y destrucción de bienes civiles y 100 casos en 20013. Ver al respecto *Colombia: Situación Humanitaria Comité Internacional de la Cruz Roja Acción 2013 y Perspectivas 2014*, marzo de 2014.

La “*Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad*”¹⁷ y su *Plan Nacional de Consolidación Territorial*. Dicha política es continuidad de la política de “*seguridad democrática*” del gobierno anterior, que fue muy cuestionada por ser contraria a los derechos humanos y al derecho humanitario, al estar enfocada en el control militar de los territorios y poblaciones, y en la estrategia de “*recuperación social del territorio*”¹⁸ que involucra a los civiles en el conflicto armado a través de actividades de asistencia humanitaria y programas sociales implementados por tropas de la fuerza pública.

La *Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad* y el *Plan de Consolidación Territorial* se llevan a cabo a través del Centro de Coordinación de Acción Integral –CCAI-, instancia que dirige las acciones conjuntas de organismos militares, de policía y civiles del Estado que persiguen involucrar a la población civil a favor de la Fuerza Pública. Como se menciona más adelante en el presente reporte, los territorios de los pueblos indígenas son escenario de la “*recuperación social del territorio*” y de la “*Doctrina de Acción Integral*”, que conllevan acciones de militarización.

Por otro lado, durante el gobierno del presidente Santos se materializó la posibilidad de una solución pacífica al conflicto armado. En agosto de 2012, el Gobierno y el grupo guerrillero Farc firmaron un “*Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”¹⁹ con el que oficialmente se iniciaron los diálogos sobre la agenda de paz. Para mayo de 2014 estas conversaciones habían conseguido la suscripción de acuerdos entre las partes sobre tres aspectos de la agenda: Política de desarrollo agrario integral; participación política; y solución al problema de drogas ilícitas. A esa fecha quedaban por abordar tres temas de la agenda pactada: Fin del conflicto; Víctimas; e Implementación, verificación y refrendación de los acuerdos de paz.

En junio de 2014 el Gobierno Nacional y las Farc informaron que habían acordado una *Declaración de principios* para la discusión del punto 5 de la agenda, relativo a las víctimas,

¹⁷ El objetivo la *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad* es “*alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional*”. Ver al respecto: Ministerio de Defensa Nacional, *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*, mayo de 2011. Disponible en http://www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf

¹⁸ Mediante la *Recuperación Social del Territorio* el gobierno busca “*contribuir a la consolidación del Estado Social de Derecho en aquellas zonas del país en donde la presencia del Estado ha sido históricamente débil o inexistente*”. En el documento “*A new weapon against Colombian rebels. Government Bringing Social Programs to Long-Neglected Regions in Bid to Establish a State Presence*”, publicado el 10 de julio de 2007 en el Washington Post, el entonces Ministro de Defensa Nacional y actual presidente de la República Juan Manuel Santos expuso la *Doctrina de Acción Integral* como una estrategia nueva de su ministerio: “*Tenemos que ir a las zonas más apartadas donde hay narcotráfico, grupos ilegales y pobreza. Ahora alinearemos nuestros esfuerzos de modo que lo permita al Estado de ir y limpiar y después mantener estas zonas –lo que los militares llaman ‘limpiar y mantener’.* Y el aspecto de ‘mantener’ tiene que ver con la presencia del Estado, de instituciones diferentes a los militares. Vamos con brigadas de médicos, profesores, el sistema de justicia.” La directiva presidencial 01 de 2009 había definido los lineamientos generales para llevar a cabo la *Doctrina de Acción Integral* a través del *Plan Nacional de Consolidación Sostenible*, el cual consiste en proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales civiles y militares para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz.

¹⁹ *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, La Habana, Cuba, agosto 26 de 2012. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

y reconocieron que todas las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH con ocasión del conflicto tienen derecho a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición²⁰.

En la citada *Declaración de principios* las partes reconocen su responsabilidad y señalan que no habrá “*intercambio de impunidades*”, no se negociarán los derechos de las víctimas, se garantizará el derecho a la reparación de los daños, la protección y la no repetición de los hechos, al igual que la participación de las víctimas en la discusión de este punto. En cuanto al principio relativo al pleno esclarecimiento de la verdad sobre lo sucedido a lo largo del conflicto armado, se incluyen sus causas, orígenes y efectos, como parte fundamental de la satisfacción de los derechos de las víctimas y de la sociedad. Por último, las partes expresan el convencimiento de que la satisfacción de los derechos de las víctimas es parte fundamental de las garantías para la conquista de la paz, y que la terminación del conflicto contribuirá decididamente a dicha satisfacción.

Los avances alcanzados en las negociaciones de paz son muy importantes para la resolución del conflicto armado. La aplicación efectiva de la *Declaración de Principios*, si realmente se aplica, puede evitar que en el proceso de paz sean soslayados los derechos de las víctimas.

No obstante, la negativa del gobierno a pactar un cese bilateral de hostilidades durante las negociaciones de paz ha traído serias consecuencias sobre la situación de la población civil. Por ejemplo, se registró un incremento de los casos de desplazamiento masivo atribuidos a los grupos paramilitares²¹, durante el cese unilateral de fuego de la guerrilla de las Farc de diciembre de 2012 a enero de 2013. Como se verá más adelante, el gobierno insiste en negar la existencia de los grupos paramilitares.

Por su parte, algunas organizaciones indígenas se han pronunciado públicamente a favor de la solución negociada del conflicto armado interno, dando a conocer los aspectos que a su juicio garantizarían una paz verdadera y sostenible en sus territorios. Antes del inicio de las conversaciones de paz, en julio de 2011 el Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC–, organización indígena de uno de los departamentos más golpeado por las hostilidades y donde el gobierno desarrolla la campaña militar “*Espada de Honor*”²², hizo público el pronunciamiento “*Terminar la guerra, defender la autonomía, reconstruir los bienes civiles*”

²⁰ *Declaración de principios para la discusión del punto 5 de la agenda: “víctimas”*, Comunicado Conjunto, La Habana, junio 7 de 2014. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-junio-7-de-2014?ver=es>

²¹ Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, *Colombia: entre la crisis humanitaria y la esperanza de la paz, Informe 1/2013*, Madrid, España, mayo de 2013, pág. 4.

²² El plan de guerra “*Espada de Honor*” del Ministerio de Defensa Nacional seleccionó para desarrollar su ofensiva militar contra los grupos guerrilleros las siguientes zonas: El sur del Meta y el norte de Caquetá; Norte de Santander (región del Catatumbo); Arauca; Cauca; Valle; Nariño y Antioquia (regiones del Paramillo y la frontera con Chocó). Ver al respecto: “*Resultados del Plan de Guerra Espada de Honor*”, Portal Militar Colombiano, Disponible en <http://www.fuerzasmilitares.org/noticias/colombia/fuerzas-militares/2083-resultados-del-plan-de-guerra-espada-de-honor> (consultado en diciembre 23 de 2013).

y construir la paz”²³, en el que ratifican su mandato de paz y hacen un llamado a los actores armados para que respeten la autonomía de las comunidades indígenas, la vida de las personas y las leyes de la guerra. Por considerar que no han sido escuchados, convocaron la Minga de resistencia por la autonomía y armonía territorial y por el cese de la guerra.

En la misma dirección, los delegados al VIII Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas, reunido en octubre de 2012, acordaron la estrategia a seguir con respecto a la solución negociada al conflicto armado y las condiciones para garantizar la participación de los pueblos indígenas como víctimas en el proceso de paz. Las principales exigencias de la ONIC consisten en el respeto de sus territorios ancestrales ante las medidas de distribución de tierras, tras la finalización del conflicto armado; respeto a su autonomía, y la reinserción en sus comunidades de origen de los indígenas reclutados por la insurgencia²⁴.

La postura de respaldo a la solución política del conflicto armado²⁵ por parte de los pueblos indígenas contiene muchos de los puntos de la propuesta de paz que fue aprobada en diciembre de 2012 en el *territorio ancestral de paz, convivencia y diálogo La María*, en Piendamó (Cauca)²⁶, que abarca seis cuestiones del mayor interés para los pueblos:

- 1) La desmilitarización total de los territorios indígenas.
- 2) Los pueblos indígenas no reconocen la representatividad de los actores armados. Se exige al Estado, los grupos guerrilleros y otros grupos armados, los gremios económicos, el narcotráfico y las empresas multinacionales el respetar al territorio y la autonomía indígenas.
- 3) El fortalecimiento de la Minga de resistencia por la autonomía y armonía territorial y por el cese de la guerra²⁷.

²³ “Terminar la guerra, defender la autonomía, reconstruir los bienes civiles y construir la paz”, Toribío (Cauca), Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC -, 20 de julio de 2011.

²⁴ “Indígenas demandan participación en el proceso de paz con las Farc”, diario El Tiempo.com, octubre 11 de 2012. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12297003>

²⁵ “Propuesta de paz de los Pueblos Indígenas”, Observatorio por la Autonomía y los Derechos de los Pueblos indígenas –ADPI-, abril 17 de 2013. Disponible en <http://observatorioadpi.org/content/propuesta-de-paz-de-los-pueblos-indigenas>

²⁶ “Propuesta de paz del movimiento indígena, una iniciativa de todos de todos”, diciembre 14 de 2012. Disponible en <http://www.cric-colombia.org/portal/propuesta-de-paz-del-movimiento-indigena-una-iniciativa-para-todos/>

²⁷ La Minga de Resistencia Social y Comunitaria tiene como objetivo central difundir las causas estructurales del conflicto económico, social y armado, la responsabilidad del Estado y de las grandes potencias mundiales en el saqueo de los recursos naturales, las leyes de despojo, los tratados económicos, los planes de seguridad nacional y la instalación de bases militares norteamericanas. La Minga combina acciones tales como Iniciativas locales y regionales (marchas, concentraciones municipales, audiencias públicas y liberación de la Madre Tierra); y el Congreso de los Pueblos para construir una Agenda de País y consolidar la articulación, confluencia y unidad del movimiento social.

4) La realización de diálogos humanitarios entre las autoridades indígenas y los actores armados para mitigar los graves efectos del conflicto armado sobre las comunidades en cuanto al reclutamiento de menores, la utilización de la violencia sexual contra las mujeres como arma política, la utilización de armas de efecto indiscriminado tales como explosivos artesanales (“*tatucos*”), bombardeos y ametrallamientos, y el respeto a la autonomía de los gobiernos y organizaciones indígenas.

5) El fortalecimiento de la Guardia Indígena²⁸.

6) La consolidación del movimiento social por la paz y la promoción de reformas y las transformaciones de fondo que se requieren para la construcción de la paz²⁹, paralelamente a las negociaciones de La Habana.

La Mesa de conversaciones a través de los tres mecanismos establecidos ha recibido propuestas, en medio impreso y en medio virtual, en un portal oficial de Internet. En dicho portal se pueden consultar las versiones de los acuerdos en español, francés e inglés, y algunas en lenguas Embera, Sikuani y Wayúu, y en videos para personas con facultades limitadas de habla y escucha³⁰. Asimismo, por medio de un formulario de participación virtual³¹ disponible en el mismo portal de Internet, la Mesa recibe comentarios acerca de los acuerdos y propuestas de personas y organizaciones con relación a los puntos de la agenda temática. Según el portal de Internet de la Mesa, las propuestas son analizadas por las delegaciones en calidad de insumo para las discusiones.

Sin embargo, organizaciones de mujeres, indígenas y afrocolombianos han expresado su preocupación por la insuficiencia de los mecanismos de participación de las víctimas establecidos por las partes en las negociaciones de paz. Seguidamente se reseñan dichos mecanismos de participación.

a. Durante 2012 las Comisiones de Paz del Senado y la Cámara de Representantes, con el apoyo técnico del Sistema de Naciones Unidas, convocaron nueve “*mesas de trabajo*

²⁸ La *Guardia Indígena* es un organismo ancestral y un instrumento de resistencia, unidad y autonomía en defensa del territorio y del plan de vida de las comunidades indígenas. No es una estructura policial, sino un mecanismo humanitario y de resistencia civil. Busca proteger y difundir la cultura ancestral y el ejercicio de derecho propio. Deriva su mandato de las asambleas, por lo que depende directamente de las autoridades indígenas. Surge para defenderse de todos los actores que agreden sus pueblos, pero solamente lo hace con su “*chonta*” o bastón de mando. Por ejemplo, la Guardia Indígena del Cauca se encarga de defender el Plan de Vida y continuar su avance como mecanismo de construcción de la convivencia y armónica en los territorios indígenas. Tiene como objetivo seguir el camino de vigilancia, control, alarma, protección y defensa de la tierra, en coordinación con las autoridades tradicionales y la comunidad. *Guardia Indígena*, Consejo Regional Indígena del Cauca, en <http://www.cric-colombia.org/portal/guardia-indigena/>

²⁹ Observatorio ADPI, citado *supra* en Nota 25.

³⁰ Ver *Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia* en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>

³¹ *Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, Formulario de Participación Virtual*. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/formulario-participacion>

*regional para contribuir a poner fin al conflicto*³². El objetivo de estas mesas era promover la participación de organizaciones de diferentes sectores sociales (campesinos, indígenas, afrocolombianos, mujeres, sindicalistas, estudiantes, defensores de derechos humanos, niñez y jóvenes, ambientalistas, comunidades LGBTI, iniciativas de paz, iglesias, gremios, academia y víctimas del conflicto armado) acerca de tres temas del *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* y elaborar propuestas en materia de desarrollo agrario integral, participación política y sustitución de cultivos ilícitos,. Los textos de la relatoría de las mesas regionales fueron entregados a la Mesa de Conversaciones de Paz.

b. La Universidad Nacional de Colombia y las Naciones Unidas organizaron foros de participación con el objetivo de acompañar el desarrollo de la agenda de diálogo mediante la reflexión y debate con la sociedad civil y la academia. El primero se celebró en diciembre de 2012 para abordar la cuestión de *Desarrollo Agrario Integral (Enfoque territorial)*³³.

En este foro, la ONIC expuso el documento *“Por una paz más allá de las negociaciones entre los armados”*³⁴, que advierte que el conflicto armado ha sido útil a los intereses del despojo de los territorios ancestrales y a la explotación de sus recursos naturales por parte de la gran minería y la agroindustria, y la construcción de grandes obras de infraestructura. Por lo tanto, la ONIC sostiene que la paz debe integrar el reconocimiento y la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, expuesta en la *Propuesta de desarrollo rural integral y reforma agraria*.

La *Propuesta de desarrollo rural integral y reforma agraria* de la ONIC está integrada por tres componentes: 1) Reconocimiento, protección y garantía al ejercicio del derecho a la territorialidad ancestral como pueblos indígenas; 2) Reordenamiento territorial: social y ambiental en el marco de una reforma agraria y de un gran acuerdo político nacional; y 3) Vivencia de nación multiétnica y aplicación de normatividad internacional. La ONIC señala además que la base de las políticas públicas diferenciales deben ser las propuestas indígenas acerca de los sistemas propios de salud, educación, comunicación y autoridad ambiental territorial indígena.

Por otro parte fue convocado, el foro *“Paz y Pueblos Indígenas ‘por la vida y la defensa de nuestros territorios, somos paz desde nuestra cosmovisión’”*. Dicho evento declaró que es prioritario pactar lo antes posible un cese bilateral del fuego entre los actores armados con el fin de garantizar la vida de los pueblos indígenas, y avanzar sólidamente en el camino de una paz permanente y duradera. Asimismo, sostuvo que es necesario garantizar la participación real y efectiva de las autoridades indígenas en los escenarios

³² Congreso de la República, *Presentación mesas de trabajo regional para poner fin al conflicto*. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/114208793/Presentacion-mesas-de-trabajo-regional-para-poner-fin-al-conflicto>

³³ Naciones Unidas y Universidad Nacional de Colombia / Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz, *Foro Desarrollo Agrario Integral (Enfoque territorial) Informe y Balance General*, 17, 18 y 19 de diciembre de 2012

³⁴ *Ibidem*.

presentes y futuros dirigidos a lograr acuerdos en torno a la resolución pacífica del conflicto social y armado; que se respete la autonomía y autodeterminación en los territorios indígenas frente a las actividades extractivas y bélicas.

Los delegados a este foro propusieron además la activación del Consejo Nacional Indígena de Paz³⁵, con el fin de garantizar la participación directa y efectiva de los pueblos indígenas a través de las organizaciones representativas; desarrollar programas de divulgación e intercambio de iniciativas de paz indígenas, basadas en los principios ancestrales y conocimientos tradicionales, como parte de la educación para la convivencia pacífica en Colombia; garantizar la formulación e implementación de los planes integrales de vida, planes integrales de reparación colectiva, planes de salvaguarda y programa de garantías para los pueblos indígenas de Colombia; revisar los tratados de libre comercio celebrados por el Estado Colombiano con otros países, en aras de garantizar la dignidad, soberanía y autonomía alimentaria de los pueblos indígenas; concertar la restitución de los territorios indígenas convertidos en áreas protegidas; destinar recursos suficientes para la reparación colectiva de los territorios que son destruidos por las fumigaciones aéreas con insumos químicos; garantizar el consentimiento libre e informado en los procesos de consulta; dar cumplimiento a los autos de seguimiento proferidos por la Corte Constitucional, en especial el 092 de 2008, dirigido a la protección integral de la mujer indígena en situación de desplazamiento; garantizar el desarrollo de las agendas de paz regionales y locales de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

Adicionalmente, en febrero de 2013 se reunió el foro relativo a la *Participación Política*, con la participación de diversas organizaciones indígenas tales como las Autoridades Indígenas de Colombia –AICO- que presentó la iniciativa sobre el “*Derecho a la Participación para la Autonomía*”, y la ONIC expuso el documento “*Pensando un Nuevo Paradigma de Participación Política en Colombia*”³⁶.

Más recientemente, en mayo de 2014, las organizaciones indígenas invitaron a otros miembros de la sociedad civil a formar un Frente Amplio por la Paz de Colombia, proponiendo además que los acuerdos logrados en la Mesa de Conversaciones de La Habana sean objeto de refrendación mediante procesos democráticos e incluyentes de la sociedad civil. Además, insistieron en la necesidad de “*un cese bilateral de hostilidades, el respeto al Derecho Internacional Humanitario, el no reclutamiento de hombres y mujeres,*

³⁵ *Declaración final Foro paz y pueblos indígenas “por la vida y la defensa de nuestros territorios”, somos paz desde nuestra cosmovisión*, Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), Confederación Indígena Tayrona (CIT) Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor, mayo 20 de 2014. Disponible en <http://www.movimientos.org/es/content/declaraci%C3%B3n-final-foro-paz-y-pueblos-ind%C3%ADgenas-%E2%80%9Cpor-la-vida-y-la-defensa-de-nuestros>

³⁶ “*Pensando un nuevo paradigma de participación política en Colombia*”, Pronunciamento conjunto de la ONIC, MUA y PCN en el Segundo foro temático de los Diálogos de Paz de la Habana. Bogotá, abril 28 de 2014. Disponible en <http://cms.onic.org.co/2013/04/onic-presento-propuesta-inter-etnica-en-el-foro-de-participacion-politica-en-el-marco-de-los-dialogos-de-paz/>

*niños, niñas y jóvenes indígenas, así como el desminado humanitario en los territorios ancestrales”*³⁷.

Las propuestas citadas muestran la intensa actividad desplegada por las organizaciones indígenas con el fin de participar de manera propositiva en la solución pacífica al conflicto armado interno, a la vez que ponen de manifiesto que el foco de sus propuestas está en la exigencia de sus derechos territoriales y del respeto que los actores armados deben tener por sus pueblos y sus territorios.

Hasta junio de 2014, en la Mesa de conversaciones de paz el gobierno nacional y las Farc habían firmado acuerdos sobre tres temas de la agenda: Política de desarrollo agrario, que hace mención a los pueblos indígenas; participación política y drogas ilícitas.

El acuerdo denominado *“Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”*³⁸-RRI-, hace una mención a las poblaciones étnicas y a los pueblos indígenas al señalar que la RRI estará enfocada en el bienestar de población del campo, las comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales. Esta RRI además apuntará a regularizar los derechos de propiedad, desconcentrar y promover una distribución equitativa de la tierra, entendida como acceso integral a la misma, que implica que, además de constituir un fondo de tierras se proveerán los recursos y capacidades para su uso, al tiempo que crear un entorno que contribuya a la productividad y el bienestar mediante la provisión de bienes y servicios públicos como vías, salud, educación, agua potable y apoyo a las formas económicas asociativas y a la comercialización. Su ejecución priorizará la ejecución de programas de desarrollo con enfoque territorial, con una amplia participación de las comunidades de los territorios más afectados por el conflicto, la pobreza, los cultivos de uso ilícito y con menor presencia institucional.

El segundo acuerdo alcanzado en la Mesa de Conversaciones de Paz corresponde al tema 2 de la agenda y se denomina *“Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”*³⁹. El propósito de este acuerdo es ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz e incluye el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales y el robustecimiento de los espacios de participación ciudadana.

³⁷ *Pronunciamento del Movimiento Indígena Colombiano por un frente amplio para la Paz de Colombia*, mayo 30 de 2014. Disponible en <http://cms.onic.org.co/2014/05/pronunciamento-del-movimiento-indigena-colombiano-por-un-frente-amplio-para-la-paz-de-colombia/>

³⁸ *Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP*, enero de 2014. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/informe-conjunto-de-la-mesa-de-conversaciones>

³⁹ *Ibidem*.

El tercer acuerdo de la Mesa de negociaciones de paz corresponde a la *“Solución al problema de las drogas ilícitas”*⁴⁰, el cual comprende programas de sustitución de cultivos de uso ilícito; planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos; programas de prevención del consumo y salud pública; y solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos y el medio ambiente.

Aunque los tres acuerdos anteriormente resumidos abordan problemáticas de interés para el conjunto de la población y hacen mención a los pueblos indígenas, para su efectiva implementación se requiere la integración de un claro enfoque diferencial étnico, lo mismo que la participación de las organizaciones indígenas en las respectivas instancias de seguimiento que eventualmente se constituyan.

⁴⁰ Comunicado conjunto # 36, La Habana, mayo 16 de 2014. Disponible en <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/Comunicado%20Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%2016%20de%20mayo%20de%202014%2C%20Versi%C3%B3n%20Espa%C3%B1ol.pdf>

4. El creciente riesgo de extinción física y cultural de los pueblos indígenas

El Relator Especial alertó sobre el elevado nivel de riesgo de ataques contra la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas por parte de todos los actores armados, pese a su decisión de no participar en el conflicto armado. Igualmente, llamó la atención sobre el incremento de las amenazas y la violencia contra ellos por parte de los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y la fuerza pública (Párr. 16), ante lo cual el Relator recomendó una serie de medidas como el desminado por parte de una organización humanitaria, la adecuada protección para los autoridades tradicionales y líderes y el respeto a su territorio por parte de la totalidad de los actores armados. En este capítulo se analizan la aplicación de las recomendaciones que buscan prevenir las causas del riesgo de extinción de los pueblos indígenas.

4.1 La estrategia de desmantelamiento de artefactos explosivos no se ajusta a la neutralidad de los pueblos indígenas con respecto al conflicto armado

Los pueblos indígenas resultan gravemente perjudicados por el uso de Minas Anti Personales –MAP- y Municiones sin Explotar –MSE-. Datos del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal –PAICMA⁴¹ indican 709 eventos por MAP en territorios indígenas presentados entre 1990 y 2013, principalmente en los departamentos de Nariño, Arauca, Córdoba, Vaupés y Antioquia⁴². El PAICMA no reporta el nombre de territorios indígenas afectados por MAP.

Ante esta problemática, el Relator Especial recomendó *establecer acuerdos con las autoridades tradicionales y las organizaciones e invitar a una organización internacional competente con el fin de que acompañe y otorgue las garantías humanitarias a las comunidades en dicho proceso* de desmantelamiento de las MAP y otros artefactos explosivos en los territorios indígenas (Párr. 60).

El PAICMA tiene a su cargo la coordinación y regulación de la Acción Integral contra Minas Antipersonal –AICMA- al igual que la Secretaría Técnica de la Autoridad Nacional de Minas Antipersonal. Además, el PAICMA lidera la implementación del Plan de Acción de Cartagena 2011 – 2013 para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*⁴³. El Plan de Acción tiene tres pilares fundamentales: Desminado Humanitario, educación en el Riesgo de Minas y Asistencia Integral a las Víctimas de MAP.

⁴¹ Presidencia de la República, decreto 2150 de 2007 *Por el cual se crea un Programa Presidencial en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*.

⁴² Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal –PAICMA-, *Respuesta al derecho de petición DF-140/01* presentado por la CCJ, mayo 15 de 2014.

⁴³ Naciones Unidas, *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción*, 18 de septiembre de 1997.

La ley 1421 de 2010⁴⁴ facultó al Gobierno Nacional para regular las actividades de desminado humanitario realizadas por organizaciones no gubernamentales, y el Ministerio de Defensa creó la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario, mediante el decreto 3750 de 2011⁴⁵.

Entre enero de 1990 y mayo de 2014 el PAICMA ha registrado 334 víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, de las cuales el 31% (102 víctimas) han fallecido. El 33% (111 víctimas) han sido menores de edad⁴⁶. Para el período 2010 -2013 el PAICMA registró un total de 101 víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas. El mismo Programa admite que los datos anteriores son un sub-registro del fenómeno⁴⁷.

El PAICMA señala que, con el objetivo de incorporar el enfoque diferencial étnico, ha desarrollado actividades como la elaboración de una metodología de formación con los ejes temáticos de gobierno propio y la jurisdicción indígena, derechos humanos y DIH; educación en riesgo de MAP y asistencia integral a víctimas de estos artefactos. Sus actividades directas se han realizado con los pueblos Awá (Nariño y Putumayo), Embera Katío (Córdoba), Jiw (Guaviare y Meta) e Hitnú (Arauca).

Con relación a la coordinación y consulta con las autoridades indígenas, el PAICMA informa que ha realizado acercamientos con el pueblo Nukak-Makú, en el marco del cumplimiento del auto 173 de 2012⁴⁸ y el pueblo Awá. De la misma manera, el PAICMA acordó formular un proyecto de acción integral contra MAP con la Minga por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas de Putumayo, Bota Caucana y Jardín de Sucumbíos, y adelantó acciones de capacitación con los resguardos Misak (Cauca) y con la Guardia Indígena del pueblo Nasa.

Conforme a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción⁴⁹ (Artículo 5), y considerando la prórroga de 10 años que le fue concedida en 2010, Colombia tiene plazo para destruir

⁴⁴ Ley 1421 de 2010 *Por medio de la cual se prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.*

⁴⁵ Ministerio de Defensa Nacional, decreto 3750 de 2011 *Por medio del cual se reglamenta el artículo 9 de la Ley 1421 de 2010 Por la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.*

⁴⁶ Ver Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal en <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>

⁴⁷ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal citado *supra* en Nota 42.

⁴⁸ Corte Constitucional, auto 173 de 2012. *Ref. Adopción de medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas Jiw o Guayabero y Nükak de los departamentos de Meta y Guaviare, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 y de las órdenes emitidas en el auto 004 de 2009.* M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D.C., 23 de julio de 2012.

⁴⁹ El Artículo 5 de la Convención establece que los Estados Partes tiene el compromiso de destruir, o a asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible, y a más tardar en un plazo de 10 años, a partir de la entrada en vigor de esta Convención para ese Estado Parte. Los Estados Parte pueden presentar una solicitud a la Reunión de Estados Parte o a la Conferencia de Examen de la Convención con objeto de que se prorrogue hasta un máximo de otros diez años el plazo para completar la destrucción de las minas antipersonal.

todas las MAP en zonas bajo su jurisdicción y control tan pronto como sea posible pero no más tarde del 1 de marzo de 2021⁵⁰. En el marco del Plan de Acción de Desminado Humanitario para el periodo 2014 – 2016, implementado en la actualidad⁵¹, se está realizando la identificación de las zonas afectadas MAP en la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario⁵², con base en información de seguridad proporcionada por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT-, el Ministerio de Defensa Nacional, la Inspección General de las Fuerzas Militares y el PAICMA. En 2011 se había detectado presencia de MAP en 31 de los 32 departamentos del país y en el 48% de los municipios del país ha ocurrido al menos un evento por MAP⁵³.

Según el PAICMA la Instancia Interinstitucional mencionada toma decisiones en consulta con las autoridades locales, las autoridades étnicas, y las comunidades y organizaciones que considere pertinentes.

En calidad de Secretaría Técnica de la Instancia, el PAICMA ha realizado acercamientos con los pueblos indígenas con el *“fin de establecer la anuencia y voluntad de la comunidad”* para apoyar tareas de desminado humanitario en su territorio, las cuales son implementadas por el Batallón de Desminado Humanitario⁵⁴.

Por su parte, Los pueblos indígenas consideran que la presencia de la fuerza pública en sus territorios incrementa el riesgo derivado del conflicto armado, por lo cual no aceptan el desminado humanitario a cargo de esta.

En cuanto a la aplicación de la recomendación hecha por el Relator de concertar con las organizaciones y autoridades indígenas la asistencia técnica de una organización internacional especializada en el desmantelamiento de MAP para cumplir dicha tarea en sus territorios ancestrales, el PAICMA se refiere a la existencia de requisitos de cumplimiento, acordes a los estándares internacionales, por parte las Organizaciones

⁵⁰ Colombia, Mine Action, Contamination and Impact, Land Mine and Cluster Munition Monitor, 02 November 2011. Disponible en http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/theme/888#_ftn9

⁵¹ *Informe de Colombia 2013*, presentado durante la Conferencia Continental de Comisiones de Derecho Internacional Humanitario. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/131113-Informe-DIH-digital.pdf>

⁵² El Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal –PAICMA- define el *desminado humanitario* como la asistencia humanitaria provista a las comunidades afectadas por las Minas Antipersonal (MAP), las Municiones sin Explotar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) siguiendo los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario, que fueron elaborados con base en la legislación nacional, los Estándares Internacionales para la Acción contra Minas (IMAS por sus siglas en inglés) y los Principios Humanitarios de Humanidad, Neutralidad e Imparcialidad, consagrados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Diciembre 1991). Las actividades de Desminado Humanitario tiene el objetivo de eliminar los peligros derivados de las Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) con el fin de restituir las tierras a la comunidad para su utilización. Son reguladas por la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario, creada mediante el decreto 3750 de 2011. De acuerdo con el PAICMA, los procedimientos de *desminado militar* no están vinculados con la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA). Ver: <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/Paginas/Desminado.aspx>

⁵³ Land Mine and Cluster Munition Monitor, citado *supra* en Nota 50.

⁵⁴ Ver *Ingenieros Militares de Colombia* en <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=318878> (consultado en agosto 5 de 2014).

Civiles de Desminado Humanitario, cuya labor es autorizada por el decreto 3750 de 2011. Sin embargo, el PAICMA no da respuesta alguna acerca del estado de aplicación de la recomendación del Relator Especial. En cambio, señala que se aplica la ley 759 de 2002 en lo relativo a la actuación del Ministerio de Defensa Nacional de designar “personal militar especializado en técnicas de desminado humanitario, para adelantar labores de detección, señalización, geo-referenciación de áreas de peligro, limpieza y eliminación de las minas antipersonal”⁵⁵.

Las acciones en contra las MAP que se han mencionado son importantes, pero no son suficientes para prevenir el riesgo para los pueblos indígenas. Así lo muestran las denuncias sobre víctimas causadas por el uso de este armamento prohibido y las exigencias de los pueblos indígenas a los actores armados integradas en sus propuestas de paz mencionadas anteriormente. Un elemento de alta preocupación es el hecho de que las acciones de desminado sean implementadas por personal militar, lo cual significa que se no se ha aplicado la recomendación de adelantar las acciones de desminado a través de una organización internacional especializada, a la vez que refuerza la frecuente militarización de los territorios indígenas, vulneración que se analiza más adelante en el presente reporte.

Muere niño indígena a causa de la activación de una mina antipersonal en Florida (Valle del Cauca)

El 5 de febrero de 2012, en zona rural del municipio de Florida (Valle del Cauca), murió el indígena Edward Ipia Quitumbo de 15 años de edad⁵⁶ a causa de la explosión de una mina antipersonal. En el hecho resultaron lesionados Juan Pablo y Belisario Ipia Medina, tíos del menor, como también su hermano Elkin Ipia de 17 años.

Los indígenas regresaban a la vereda Altamira luego de haber realizado actividades espirituales y de pesca en las lagunas de San Rafael en la jurisdicción del Cabildo Central de Asentamientos Indígenas kwe'sx Yu' Kiwe⁵⁷.

4.2 Los pueblos indígenas carecen de protección adecuada

El Relator Especial recomendó garantizar la protección efectiva a los líderes indígenas, y en particular *exhortó a las autoridades nacionales regionales y locales adoptar, de forma urgente y de manera consultada con los pueblos, medidas presupuestarias y operativas que permitan fortalecer los esquemas de protección, incluyendo las medidas cautelares y provisionales emitidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (Párr. 61). Del

⁵⁵ Ley 759 de 2002 *Por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal*, Artículo 18.

⁵⁶ “Muere menor indígena tras caer en campo minado en zona rural de Florida”, Diario Vanguardia Liberal, 6 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/142265-muere-menor-indigena-tras-caer-en-campo-minado-en-zona-rural-de-florida>

⁵⁷ “Llamamiento urgente por el Cauca en Colombia: ¡Paremos la masacre!”. Denuncia de CXAB WALA KIWE, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte Del Cauca-ACIN, 9 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.nasaacin.org/component/content/article/1-ultimas-noticias/3425-llamamiento-urgente-por-el-cauca-en-colombia-iparemos-la-masacre>.

mismo modo, el Relator recomendó al Ministerio del Interior *adecuar las medidas de protección a las realidades y necesidades de los líderes y autoridades de los pueblos indígenas*, respetando las iniciativas de los pueblos indígenas, como la guardia indígena (Párr. 62).

Numerosos órganos internacionales de protección de los derechos humanos han instado al Estado a dar cumplimiento a las medidas ordenadas mediante el auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional que tiene el propósito de garantizar la protección de los pueblos indígenas. Se destacan las recomendaciones del Comité contra la Discriminación Racial⁵⁸ y del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en su informe de visita a Colombia, quien señaló que “[e]l Gobierno debería dar prioridad a la protección de las comunidades indígenas y afrocolombianas, especialmente en las zonas de conflicto, mediante la formulación y aplicación de planes detallados de protección en consulta con las poblaciones afectadas”⁵⁹. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos Humanos –Acnudh-, también ha exhortado al Estado colombiano a adoptar con urgencia las medidas de protección para los pueblos indígenas⁶⁰.

Sin embargo, dichas recomendaciones no han sido cabalmente aplicadas. Mientras tanto, se han continuado cometiendo graves violaciones contra los derechos humanos de los pueblos indígenas. El Programa de Garantías para los pueblos indígenas, que fue ordenado por la Corte Constitucional en 2009, ha sido implementado de manera formalista, como ha indicado la Defensoría del Pueblo al considerar que las acciones ordenadas mediante el auto 004 no habían superado la etapa diagnóstica y que no se habían hecho efectivas en el diseño e implementación de los planes de salvaguarda con los 34 pueblos indígenas en riesgo de extinción, programas y presupuestos plurianuales⁶¹. En el mismo sentido, la ONIC llamó la atención sobre 65 de los 103 pueblos indígenas existentes en el país (el 62,7%), que se encuentran en riesgo de extinción a causa de los efectos del conflicto armado, el empobrecimiento, la discriminación, el abandono institucional y la penetración

⁵⁸ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó al Estado colombiano asignar, con carácter prioritario, recursos humanos y financieros adicionales para cumplir la sentencia T-025 de de 2004 de la Corte Constitucional y las resoluciones complementarias, entre estas los autos 004 y 005 de 2009. Ver al respecto: Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 75º período de sesiones, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial COLOMBIA* CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, Párr. 16.

⁵⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 14º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston. Adición Misión a Colombia*, A/HRC/14/24/Add.2, marzo 31 de 2010, Párr. 106.

⁶⁰ La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Acnudh- ha insistido a las autoridades colombianas acerca de la importancia de elaborar e implementar, de manera rápida y consensuada, planes de protección de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, Ver al respecto: Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos 16.º período de sesiones, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/16/22, febrero 3 de 2011, Párr. 109, inciso i).

⁶¹ Defensoría del Pueblo, *Respuesta al derecho de petición DF-121 presentado por la CCI*, octubre 23 de 2013.

de la minería en sus territorios⁶². Las operaciones militares y las concesiones mineras podrían afectar el 54% del total de resguardos indígenas constituidos⁶³.

Entre tanto, las víctimas de los pueblos indígenas aumentan año tras año, como lo indican los reportes. Los datos del gobierno dan cuenta de 132.153 víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas, de un total de 6.541.351 de víctimas registradas a junio de 2014⁶⁴. Esta cifra representa un sub-registro, debido a las falencias que dificultan el acceso al sistema de registro, que afectan de manera especial a los pueblos indígenas. Entre las dificultades para el registro de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos se encuentran la elevada demanda de declarantes que supera la capacidad de las oficinas del Ministerio Público; la demora en el proceso de registro para sujetos colectivos (a junio 30 de 2013 solamente cuatro comunidades inscritas); la distancia existente entre los territorios y resguardos indígenas y las cabeceras municipales, al igual que costos de transporte; y las barreras lingüísticas para los declarantes⁶⁵.

La ONIC da cuenta de 348 homicidios contra miembros de los pueblos indígenas ocurridos entre 2009 y 2011 y más de 15.000 víctimas del desplazamiento forzado, solamente en eventos masivos⁶⁶. La misma organización señala que entre enero y mayo de 2012 tuvo conocimiento de 25 miembros de los pueblos indígenas víctimas de homicidio⁶⁷, de los cuales once desarrollaban actividades de liderazgo en sus comunidades⁶⁸.

La CCJ elaboró un Listado de Víctimas de violaciones al derecho a la vida de miembros de los pueblos indígenas ocurridos entre 2010 y 2012, que identificó casos de la menos 199 indígenas de diferentes etnias que fueron víctimas de violaciones al derecho a la vida a causa de la violencia sociopolítica (Anexo 1, Listado de violaciones al derecho a la vida en contra de miembros de los pueblos indígenas)⁶⁹. Las víctimas corresponden a activistas, líderes, autoridades indígenas y médicos tradicionales, entre otros. Del total de 199 casos, 186 corresponden a homicidio y 26 de desaparición forzada. Es decir, trece personas

⁶² “‘65 pueblos indígenas corren peligro de desaparecer’: Onic”, diario El Espectador.com, marzo 20 de 2013. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-411328-65-pueblos-indigenas-corren-peligro-de-desaparecer-onic>

⁶³ “The Washington Office on Latin America (WOLA) wishes to bring to your attention the following developments concerning indigenous rights in Colombia”, April 5, 2013.

⁶⁴ Unidad para la Reparación y Atención Integral a las Víctimas, Red Nacional de Información, *Registro único de Víctimas, Reporte General* con fecha de corte 01 junio 2014. Disponible en <http://rni.unidadadvictimas.gov.co/?q=v-reportes>. Consultado en julio 4 de 2014.

⁶⁵ Defensoría del Pueblo, *Respuesta al derecho de petición DF-121 presentado por la CCJ*, octubre 23 de 2013.

⁶⁶ Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC-, *Genocidio y Crímenes de Lesa Humanidad en Curso: El Caso de los Pueblos Indígenas de Colombia*, pág. 21.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 22.

⁶⁸ *Ibidem*, Tabla 3. *Homicidios líderes indígenas 2012*, pág. 25.

⁶⁹ La CCJ entiende por *violencia sociopolítica* los hechos que configuran atentados contra la vida, la integridad y la libertad personal producidos por abuso de autoridad de agentes del Estado, los originados en motivaciones políticas, los derivados de la discriminación hacia personas socialmente marginadas, o los causados por el conflicto armado interno. Es en este contexto ocurren las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho humanitario en Colombia.

fueron inicialmente desaparecidas forzosamente y posteriormente asesinadas y, en trece se tiene registro de que fueran encontradas.

Del total de víctimas registradas en el Listado elaborado por la CCJ de las que se conoce el sexo (176), 24 eran mujeres y 152 eran hombres. En los casos en los cuales se conoce el presunto autor genérico de las violaciones (70), el 57,14% de las violaciones se atribuye a responsabilidad del Estado: por perpetración directa de agentes estatales, el 27.14% (19 víctimas), y por tolerancia o apoyo a las violaciones cometidas por grupos paramilitares, el 30% (21 víctimas). A las guerrillas se les atribuyó la autoría del 42,85% (30 víctimas).

De los 199 indígenas víctimas de violaciones al derecho a la vida, 120 de los hechos sucedieron en los departamentos del Cauca (56 víctimas) y Nariño (64 víctimas), o sea el 60,30% de los casos registrados. Entre las modalidades usadas por los perpetradores en la comisión de violaciones al derecho a la vida estuvieron las masacres⁷⁰, registrándose por lo menos cuatro masacres en Nariño y Cauca, en las que fueron víctimas 18 personas. Como se mencionó, estos departamentos forman parte del escenario de la ofensiva militar contra los grupos guerrilleros.

Ejecución extrajudicial del indígena Ánderson Dagua Yunda en Caloto

El 22 de enero de 2011, en Caloto (Cauca), Ánderson Dagua Yunda, el indígena Nasa, fue ejecutado extrajudicialmente, presuntamente por miembros del Ejército Nacional. Ánderson fue presentado como un guerrillero de las FARC muerto en combate. El hecho se presentó en la vereda Los Chorros, donde se habían presentado enfrentamientos armados entre el Frente VI de las FARC y el Ejército.

Según el Defensor del Pueblo del Cauca, el indígena asesinado “recibió tiros en la espalda y vestía un pantalón camuflado encima de otro pantalón y unas botas de mayor talla a las que él usaba”⁷¹.

Según testimonio de su hermana, Ánderson Dagua “se encontraba ayudando a varios indígenas a huir de la zona porque varias casas estaban en medio del fuego entre los militares y los miembros de las FARC”⁷². Asimismo, declaró que “[e]l Ejército tuvo que haberle puesto ese pantalón de camuflado a mi hermano, porque él andaba de civil. Por qué entonces apareció con ese uniforme, nosotros no nos estamos inventando esto”⁷³.

La Defensoría del Pueblo ha advertido acerca de la persistencia de los factores y condiciones que propician las violaciones masivas a los derechos de los pueblos indígenas en las regiones habitadas tradicionalmente por estos. En ese sentido, la Defensoría ha alertado sobre la presentación de hechos violatorios de los derechos humanos de los

⁷⁰ La Base de Datos de Violencia Sociopolítica de la CCJ define *masacre* como los homicidios cometidos contra cuatro o más personas en un mismo hecho.

⁷¹ “Muerte de indígena en zona de combate desata polémica”. Diario El Tiempo, 25 de enero de 2011. Ver en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-8797817>

⁷² “Indígenas afirman que el ejército ‘asesino’ a uno de sus líderes. Colombia: Muerte de indígena en zona de combate desata polémica”. Coordinadora de Comunicación Audiovisual Indígena de Argentina. Disponible en <http://www.originarios.org.ar/index.php?pageid=13¬iciaid=7301>

⁷³ “Las Farc quieren frenar la persecución militar en el Cauca”. Diario El País, 25 de enero de 2011. Disponible en <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/farc-quieren-frenar-persecucion-militar-en-cauca>.

miembros de los pueblos indígenas, tales como homicidios selectivos individuales y múltiples, masacres, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, reclutamiento forzado, destrucción de bienes civiles, ataques indiscriminados y uso de MAP. De las 83 situaciones de riesgo advertidas entre 2012 y el primer semestre de 2013 por el Sistema de Alertas Tempranas –SAT- perteneciente a dicho organismo, 47 implican a pueblos indígenas⁷⁴.

La entidad encargada del Programa gubernamental de Protección es la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior –UNP-⁷⁵, creada por la *Ley de Víctimas*. Pese a las críticas y recomendaciones de organizaciones especializadas, dicho Programa conserva el enfoque del programa existente anteriormente, al cual se le introdujeron algunas modificaciones, pero sin llegar a resolver las principales falencias identificadas por las organizaciones de derechos humanos⁷⁶.

En el Programa de la UNP predomina el propósito de mitigar el riesgo, en el nivel individual, con base en el concepto de *seguridad*, el lugar del concepto un de *protección de derechos humanos* que implicaría efectuar una lectura integral de las causas y factores de riesgo. De esta manera el Programa omite considerar componentes estructurales como la existencia de los grupos paramilitares y las estrategias y prácticas militares contrarias al *principio de distinción* entre civiles y combatientes y a las normas del DIH que se buscan proteger a la población civil.

Si bien el enfoque diferencial étnico aparece enunciado en el Programa de Protección, este y las medidas ofrecidas por la UNP no guardan correspondencia con los derechos de los pueblos indígenas ni con sus necesidades particulares y, como se explicó anteriormente, tampoco están enfocadas sobre las causas generadores de riesgo específico para dichos pueblos, aunque formalmente el Programa estaría basado en sus principios el enfoque diferencial étnico, conforme a los decretos 4912 de 2011⁷⁷ y 1225 de 2012⁷⁸. En ese sentido, la UNP constituyó un Comité de Evaluación y Recomendación de

⁷⁴ Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, *Respuesta al derecho de petición DF-117/1 presentado por la Comisión Colombiana de Juristas*, noviembre 1 de 2013.

⁷⁵ La Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior –UNP- es la entidad “articula, coordina y ejecuta la prestación del servicio de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, tal como lo establece el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011”. Por lo tanto, la UNP es la encargada del mencionado Programa de Protección.

⁷⁶ Comisión Colombiana de Juristas, *Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas”*, mayo 7 de 2012. Disponible en http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamentos/pro_2012-05-07.pdf

⁷⁷ En cuanto al *enfoque diferencial*, el decreto 4912 de 2011 *Por el cual se organiza el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección*, establece en su Artículo 2 que para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección.

⁷⁸ El decreto 1225 de 2012 *Por el cual se modifica y adiciona parcialmente el Decreto 4912 del 26 de diciembre de 2011*, en sus Artículo 6, incluye “*Dirigentes, Representantes o miembros de grupos étnicos*” entre las sectores poblacionales que son objeto de protección en razón del riesgo.

Medidas –CERREM- étnico en el que participa un delegado de los pueblos indígenas. Según la UNP, un Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo Individual permitiría analizar la situación de riesgo diferenciada para cada grupo poblacional. La UNP indica que la adopción de medidas colectivas de protección se adelanta de manera concertada con las comunidades y posteriormente la UNP presenta la propuesta al CERREM. Para los casos en los que se trata de medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-⁷⁹, la adopción de medidas se realiza con los peticionarios y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El decreto ley 4633 de 2011 integró una noción de protección integral de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, el programa de la UNP no ha superado el mencionado enfoque basado en la *seguridad* y en el nivel individual. La UNP y la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en el marco de la Política Pública de Prevención y Protección han reconocido que existe la necesidad de fortalecer el enfoque diferencial. Por esta razón la UNP ha propuesto *“la estrategia de generar una ruta de protección colectiva complementaria a la que existe actualmente para la atención de los casos de manera individual”*⁸⁰, que contempla algunas obligaciones decretadas por la Corte Constitucional, según la UNP *“para mitigar el riesgo”*. Por tal motivo, se estaría preparando una reforma al decreto 4912 de 2011. De acuerdo con la UNP, la metodología contempla la participación de las comunidades en la evaluación del riesgo.

El Programa de Protección también ha sido cuestionado por su escasa cobertura con respecto al volumen de amenazas que padece la población. En 2012 y 2013 la UNP realizó 443 evaluaciones de riesgo a dirigentes o miembros de comunidades indígenas, de la siguiente manera: En 2012 la UNP reporta 97 ponderaciones de riesgo extraordinario, 74 ordinario y 23 devoluciones, mientras que para 2013 da cuenta de 159 ponderaciones de riesgo extraordinario, 3 de extremo, 64 de ordinario y 23 devoluciones. Los departamentos con mayor número de solicitudes son Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Guajira, Nariño y Putumayo. La información suministrada por la UNP no permite identificar el pueblo indígena que se encuentra en riesgo, ni el respectivo territorio ancestral.

⁷⁹ En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, a iniciativa propia o a solicitud de parte, puede solicitar que un Estado adopte *medidas cautelares* para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente, así como a personas que se encuentren bajo su jurisdicción, en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente. Las *medidas cautelares* pueden ser de naturaleza colectiva a fin de prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables. Ver *Reglamento de la CIDH*, Artículo 25.

⁸⁰ Unidad Nacional de Protección, *Respuesta al derecho de petición DF-129 presentado por la CCJ*, abril 15 de 2014.

Ejecución extrajudicial de comunero indígena cobijado con medidas cautelares de la CIDH

El 23 de noviembre de 2011, en Santander de Quilichao (Cauca), el comunero Nasa Luis Éver Casamachín Yule fue asesinado por presuntos grupos paramilitares en inmediaciones de la finca San Rafael, ubicada en el resguardo indígena de Toribío.

El hecho sucedió luego de que hombres armados, quienes se identificaron como miembros de grupos paramilitares *“irrumplieron en el predio y procedieron a amenazar de muerte a los comuneros presentes, les quitaron los celulares, revisaron la casa de habitación con el argumento de buscar armas, y en presencia de sus familiares amenazaron de muerte al comunero Luis Éver Casamachín Yule de 45 años de edad, lo amarraron y se lo llevaron de manera violenta con rumbo desconocido”*⁸¹. Tras horas de búsqueda, el cuerpo del indígena Nasa fue encontrado atado y sin vida por miembros de la comunidad. Luis Éver Casamachín era beneficiario de medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 10 de noviembre de 2011.

La CIDH recordó en un pronunciamiento que *“a pesar del reconocimiento de la situación de riesgo del pueblo Nasa por parte de las autoridades, no se han adoptado las medidas necesarias y suficientes para protegerles... [Asimismo] considera de suma gravedad que el Estado de Colombia no haya adoptado las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad de Luis Éver Casamachín Yule, teniendo en cuenta las medidas cautelares vigentes otorgadas por la CIDH y la situación de amenazas y hostigamiento que sufren los habitantes de estos resguardos”*.⁸²

En cuanto a las medidas de protección colectiva para pueblos indígenas, la UNP informa acerca de la dotación de la *guardia indígena* perteneciente a seis pueblos, que ha sido concertada con los interesados. La UNP también señala que se encuentran en proceso de implementación medidas colectivas para ocho pueblos, que incluyen talleres de capacitación sobre Autoprotección. Dichos pueblos son: Embera Katío del Alto Andágueda (Chocó), Embera Chamí de Pueblo Rico (Risaralda); Embera Chamí de Mistrató (Risaralda); Zenú del resguardo Alto San Jorge (Córdoba); Pastos de los resguardos de San Juan y de Aldana (Nariño); U’wa (sin información) y el Cabildo Cerro Tijeras (Cauca). Se puede apreciar que estas medidas de protección colectiva no alcanzan a cubrir al gran número de pueblos que se encuentran en riesgo.

⁸¹ *“Comunero Indígena del resguardo de Toribío, desaparecido y posteriormente asesinado por presuntos paramilitares en inmediaciones de la Finca San Rafael, Municipio de Santander de Quilichao”*. Denuncia realizada por: CXAB WALA KIWE, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte Del Cauca-ACIN. Véase en <http://www.nasaacin.org/component/content/article/1-ultimas-noticias/3048-cauca-comunero-indigena-desaparecido-por-los-paramilitares>

⁸² *“CIDH condena asesinato de Luis Ever Casamachín Yule en Colombia”*. Comunicado de Prensa de la CIDH, 5 de diciembre de 2011. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/125.asp>

Homicidio de guía espiritual y médico tradicional del pueblo Nasa

El 12 de agosto de 2012, en Caloto (Cauca), fue asesinado presuntamente por el grupo guerrillero FARC, el guía espiritual y médico tradicional del pueblo Nasa Lisandro Tenorio Tróchez⁸³. El hecho sucedió cuando hombres armados llegaron hasta la casa del guía espiritual en la vereda El Píamo, resguardo de López, Adentro, y dispararon contra él.

Lisandro Tenorio empezó su trabajo en los años 70's en la conformación del Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC– y los cabildos indígenas. Asimismo, había sido gobernador del cabildo de Toribío y en la actualidad ejercía como guía espiritual del cabildo de López Adentro⁸⁴.

Según testimonio de su hijo mayor: *“A mi papá y a mí, desde hace dos años, la guerrilla nos ha prohibido subir a Toribío. Nosotros siempre hemos acompañado la Guardia Indígena desde lo espiritual por eso nos amenazaron. Sin embargo hemos seguido orientando a las comunidades, las autoridades, la guardia y los líderes porque es la misión que nos ha encomendado la Madre Naturaleza. Por eso mataron a mi papá y seguramente me matarán a mí”*⁸⁵.

4.3 Continúa el patrón de impunidad para los crímenes contra los pueblos indígenas

El Relator Especial señaló que la situación de impunidad para los crímenes contra los pueblos indígenas constituye un *“patrón inaceptable”* que pone en grave riesgo la supervivencia étnica y cultural de los pueblos indígenas. Además, el Relator recordó a la Fiscalía General de la Nación y las otras instancias de la administración de justicia su obligación de investigar y juzgar estas graves violaciones, con independencia, prontitud e imparcialidad (Párr. 22). En materia de lucha contra la impunidad, el Relator recomendó *“adoptar todas las medidas necesarias, de acuerdo con los principios internacionales de derechos humanos, para investigar seriamente las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y llevar a la justicia a los responsables, así como asegurar la no repetición de hechos similares. En particular, el Relator Especial llama a la Fiscalía para que de forma urgente disponga la constitución de comisiones especiales de investigadores para los casos de violencia contra los pueblos indígenas (Párr. 63)”*.

La Fiscalía General de la Nación ha puesto en marcha algunas acciones relacionadas con el proceso de investigación de los crímenes cometidos contra los miembros de los pueblos indígenas. En primer término, se incluyó entre las categorías de identificación de casos de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, creadas por la Oficina de Sistemas de la Dirección Nacional de Fiscalías, a las *Víctimas indígenas*, lo que, en teoría, permitiría obtener información actualizada en relación con la ubicación y estado actual de los procesos, así como impulsar estrategias adecuadas a la superación de obstáculos concretos en el marco de una gestión judicial seria de las investigaciones, al igual que la

⁸³ *“A Lisandro Tenorio primero lo saludaron y luego le dispararon”*, Revista Semana, 13 de agosto de 2012. Véase en <http://www.semana.com/nacion/articulo/a-lisandro-tenorio-primero-saludaron-luego-dispararon/262887-3>

⁸⁴ *“Mayor Lisandro, el espíritu de los Nasa al que mató la violencia en el Cauca”*, Revista Semana, 14 de agosto de 2012. Véase en <http://www.semana.com/nacion/articulo/mayor-lisandro-espiritu-nasa-mato-violencia-cauca/262888-3>

⁸⁵ *“Que cobardes son los actores de la guerra”*, Denuncia de CXAB WALA KIWE, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte Del Cauca-ACIN. Disponible en: <http://www.nasaacin.org/noticias/3-newsflash/4547-que-cobardes-son-los-actores-de-la-guerra>

producción de reportes estadísticos desagregados diferencialmente atendiendo a las particularidades propias de grupos poblacionales vulnerables, en particular aquellos que han sido reconocidos como sujetos de especial protección o protección constitucional reforzada, como es el caso de las mujeres desplazadas, indígenas y afrodescendientes⁸⁶.

A la vez, la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía ha dispuesto la realización de comisiones especiales de investigación e impulso por zonas, con la finalidad de dar respuesta efectiva a las denuncias presentadas por hechos violentos cometidos contra miembros de los pueblos indígenas⁸⁷.

Además, la Unidad Nacional de Fiscalías informa que adelanta un Programa integral de acción para la atención adecuada a los grupos étnicos con el objetivo de ofrecer una justicia con dignidad a través de investigaciones efectivas con debida diligencia y enfoque diferencial⁸⁸. La Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario tiene entre sus estrategias y temáticas la “*Violencia contra indígenas*”, con un registro de 186 casos y 532 víctimas a mayo de 2012⁸⁹.

Según información de la propia Fiscalía, en el período comprendido entre enero de 2010 y diciembre de 2013 se han abierto 485 investigaciones por delitos contra los pueblos indígenas: 145 por amenazas, 196 por homicidios, 22 por desaparición forzada, 63 por desplazamiento forzado y 59 por reclutamiento de menores⁹⁰. Con relación al estado de actuación, bajo la ley 600 de 2000⁹¹ existen solamente once procesos, de los cuales diez se encuentran en investigación preliminar y uno inactivo, remitido a otra autoridad. Bajo la ley 906 de 2004⁹² existen 48 procesos en indagación preliminar y once inactivos⁹³.

A mayo de 2012, la Unidad Nacional de Fiscalías contra los delitos de Desaparición y Desplazamiento Forzados obtuvo como resultados⁹⁴ la sentencia condenatoria contra el jefe paramilitar del grupo “*Los Rastrojos*” por el desplazamiento forzado del pueblo Embera de la comunidad Chigorodó Memba (Chocó) ocurrido en 2010. Asimismo, esta Unidad ha diseñado la estrategia de priorización y asociación de casos correspondientes al auto 174 de la Corte Constitucional con relación a las víctimas del pueblo Awá⁹⁵.

⁸⁶ Fiscalía General de la Nación, *Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía 2009 – 2010* págs. 10 y 11. Disponible en <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/InformeRendici%C3%B3ndeCuentas2009-2010.pdf>. Consultado el 25 de junio de 2014.

⁸⁷ *Ibidem*, págs. 66 y 67.

⁸⁸ Fiscalía General de la Nación, *Informe de Gestión 2012 – 2013*, Bogotá, marzo de 2013, pág. 58. Disponible en <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/InformedeGestion2012-2013.pdf>. Consultado el 25 de junio de 2014.

⁸⁹ Fiscalía General de la Nación, citado *supra* en Nota 86.

⁹⁰ Fiscalía General de la Nación, *Respuesta al derecho de petición DF-127* presentado por la CCJ, abril 3 de 2014.

⁹¹ Ley 600 de 2000 *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*.

⁹² Ley 906 de 2004 *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal*.

⁹³ Fiscalía General de la Nación, citado *supra* en Nota 86, *Tabla 39. Temáticas, casos y víctimas*, pág. 66.

⁹⁴ *Ibidem*, págs. 41 y 42.

⁹⁵ Corte Constitucional, *Auto 174 de 2011 Ref. Adopción de medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales del Pueblo Indígena Awá, ubicado en los departamentos de Nariño y Putumayo, en el marco del*

En 2012 la Fiscalía informó acerca de la apertura de una Comisión de Asuntos Indígenas en respuesta a la situación que enfrentan los pueblos indígenas de la Sierra Nevada, quienes han sido víctimas de estos hechos violentos por parte de paramilitares, guerrilleros, miembros de la Fuerza Pública y particulares. Según el Vice - Fiscal, dicha Comisión iniciaría investigando las solicitudes de las comunidades que habitan en la Sierra Nevada de Santa Marta y pretende extenderse a las situaciones especiales de todas las comunidades indígenas en Colombia. Actualmente la Dirección Nacional de Análisis y Contextos ha identificado 117 casos que desde Bogotá liderará todas las investigaciones⁹⁶.

La disponibilidad de información estadística, con la variable de pertenencia étnica, en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y DIH de la Fiscalía resulta valiosa porque puede contribuir a la elaboración de un panorama de las violaciones según las particularidades de víctimas, en este caso miembros de los pueblos indígenas. Tal panorama debería permitir determinar aspectos como la sistematicidad de los crímenes y *modus operandi* de los perpetradores, entre otros aspectos. No obstante, este panorama solamente sería un componente inicial de la inclusión del enfoque étnico en las investigaciones judiciales, para lo cual resulta necesario emprender acciones efectivas contra el *patrón de impunidad* identificado por Relator Especial.

Lamentablemente, los pasos dados por la Fiscalía aún no resultan suficientes para quebrar el patrón de impunidad en cuanto a los crímenes cometidos contra los pueblos indígenas. Al respecto, la ACNUDH llamó la atención por el hecho de que durante 2013 tuvo conocimiento de un solo caso de enjuiciamiento de un presunto autor, en relación con el asesinato de un líder del pueblo Jiw en San José (Guaviare)⁹⁷.

Es necesario señalar que continúan sin solución las dificultades más importantes para el curso de las investigaciones y una “*gestión judicial seria de las investigaciones*” por parte de la Fiscalía. Aunque por mandato legal las investigaciones se deben adelantar en el lugar donde ocurrieron los hechos, se hace necesario evaluar el contexto particular de cada caso, especialmente cuando se trata de patrones generalizados de violación a los derechos humanos a miembros de pueblos indígenas, ya que no existen garantías para los intervinientes en los procesos ante las oficinas seccionales de la Fiscalía, localizadas en los muchos lugares donde los actores armados mantienen presión o influencia sobre las autoridades. Muchas veces los testigos no tienen confianza en las autoridades locales, lo que les lleva a abstenerse a rendir las declaraciones en los procesos, con lo cual se refuerza la impunidad. Esta falta de confianza en las autoridades se explica por el temor de los testigos y declarantes a ser víctimas de amenazas y actos de violencia contra su vida e integridad personal a raíz de sus declaraciones.

estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 y de las órdenes emitidas en el auto 004 de 2009. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá, D.C., agosto 9 de 2011.

⁹⁶ “Fiscalía abre Comisión de Asuntos Indígenas”, Fiscalía General de la Nación, Boletín 6926, 10 de julio de 2014. Disponible en <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-abre-comision-de-asuntos-indigenas/>

⁹⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones. *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Adición Situación de los derechos humanos en Colombia.* A/HRC/25/19/Add.3, enero 24 de 2014, Párr. 75.

Las “*comisiones especiales de investigación e impulso*” de la Fiscalía y el “*Programa integral de acción para la atención adecuada a los grupos étnicos con el objetivo de ofrecer una justicia con dignidad*” obtendrían un mayor impacto si su existencia fuera divulgada directamente con los interesados en su territorio, es decir con los miembros de los pueblos indígenas.

De forma paralela a las investigaciones de los delitos contra los miembros de los pueblos indígenas, el gobierno nacional ha promovido una legislación que favorece la impunidad para las violaciones de derechos humanos, mediante el impulso de tres proyectos de ley que se exponen a continuación.

En primer lugar en junio de 2012 el Congreso de la República aprobó una reforma constitucional denominada “*Marco jurídico para la paz*”⁹⁸, la cual permite a responsables de violaciones contra los derechos humanos eludir la justicia, ya que contempla la concesión al Congreso de la facultad de suspender las condenas de prisión de miembros de las partes en el conflicto armado, incluidas las fuerzas de seguridad. Además, dicha reforma asigna al Fiscal General el poder de seleccionar y asignar prioridad a unas investigaciones en detrimento de otras, en contra de la obligación de los Estados de investigar todos los casos de violaciones graves contra los derechos humanos y de infracciones al DIH.

Una segunda reforma constitucional impulsada por el gobierno tenía por objetivo ampliar los alcances del fuero penal militar, otorgando a los militares un mayor control sobre las investigaciones criminales de casos en los que miembros de las fuerzas de seguridad están implicados en violaciones de derechos humanos, lo que supondría la posible transferencia de muchos casos de violaciones de derechos humanos al sistema de justicia militar, en contra de las normas internacionales de derechos humanos⁹⁹. La reforma concedía al sistema de justicia militar un mayor control sobre las etapas iniciales de la investigación, con el riesgo de que las violaciones de derechos humanos se definieran en las etapas iniciales de la investigación como acciones meramente relacionadas con los combates y, por tanto, dentro de la competencia del sistema de justicia militar. La ampliación de la jurisdicción de la justicia penal militar significa la vulneración de la separación entre los poderes y con ello la independencia del poder judicial.

La Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del Acto Legislativo¹⁰⁰ correspondiente en octubre de 2013. Un mes antes, el gobierno había presentado un

⁹⁸ Acto Legislativo 01 de 2012 *Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

⁹⁹ Acto Legislativo 02 de 2012 *Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.*

¹⁰⁰ La Corte Constitucional declaró inexecutable el Acto Legislativo 02 de 2012, relativo a la ampliación del fuero penal militar, debido a vicios de forma en su trámite, ya que se incumplió la prohibición de realizar sesiones parlamentarias simultáneas, en este caso de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y la plenaria de la misma Cámara en uno de los debates del proyecto. Ver: Corte Constitucional, *Comunicado n.º 41*, octubre 23 de 2013. Véase en [http:](http://)

proyecto de ley reglamentario de la jurisdicción militar basado en las normas de ampliación del fuero penal milita contendías en la reforma constitucional¹⁰¹, proyecto que fue mantenido y no fue retirado pese a la declaratoria de inconstitucionalidad de dicha reforma. En su Artículo 8, el proyecto de ley asigna a los tribunales militares los tres delitos por los cuales la Fiscalía General de la Nación impulsa los procesos por ejecuciones extrajudiciales cometidas por integrantes de la Fuerza Pública, conocidas como “*falsos positivos*”. Estos tres delitos son: homicidio agravado (1.716 investigaciones contra agentes del Estado), homicidio en persona protegida (343 casos atribuidos a agentes del Estado) y homicidio (19 casos). Además, el texto dispone que la justicia penal militar conozca de otros casos de violaciones de derechos humanos por militares que se hayan cometido anteriormente o puedan ocurrir en el futuro, como trato inhumano y mutilaciones. El texto de este proyecto contiene disposiciones que permitirían que la justicia penal militar investigue a militares acusados de interceptaciones ilegales de comunicaciones, tráfico ilegal de armas, y concierto para delinquir (ej. Apoyo a grupos paramilitares) con fines de tortura, desaparición forzada y narcotráfico, entre otros delitos. Aunque el proyecto de ley prevé que la violencia sexual no es de competencia de la jurisdicción militar, la legislación penal colombiana no ha tipificado ningún delito con ese nombre, por lo cual el delito de acceso carnal violento sería competencia de los tribunales militares. Este proyecto de ley fue aprobado por el Senado y a julio de 2013 le restan dos debates en la Cámara de Representantes.

Además de las dos anteriores iniciativas, el Congreso también aprobó una reforma de la ley 975 de 2005¹⁰² a través de la cual se prorrogó de nuevo el plazo límite para las desmovilizaciones de los grupos armados¹⁰³, permitiendo de esta manera que los jefes paramilitares que se acogieron a dicha ley obtengan sus beneficios pese a no haber depuesto las armas en el momento de la aprobación de la ley en julio de 2005. Dicha reforma (ley 1592 de 2012) introdujo el “*incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas*”, con lo que reemplazó al “*incidente de reparación*” previsto por la ley 975 de 2005, el cual tenía como propósito garantizar la reparación integral a las víctimas en el marco de un proceso judicial penal. En el nuevo incidente debían registrarse las “*afectaciones*” ocasionadas a las víctimas y el juez debía abstenerse de tasar las “*afectaciones*” a las víctimas, no podía ordenarle al procesado pagar la reparación, pues ésta haría se acuerdo con los programas establecidos en la *Ley de Víctimas*, y

[//www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2041%20comunicado%2025%20de%20octubre%20de%202013.pdf](http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2041%20comunicado%2025%20de%20octubre%20de%202013.pdf)

¹⁰¹ Proyecto de Ley No 85 de 2013 - Senado “*Por la cual se reestructura la Justicia Penal Militar o Policial, se establecen requisitos para el desempeño de sus cargos, se implementa su Fiscalía General Penal Militar y Policial, se organiza su Cuerpo Técnico de Investigación, se señalan disposiciones sobre competencia para el tránsito al Sistema Penal Acusatorio y para garantizar su plena operatividad en la jurisdicción especializada y se dictan otras disposiciones*”.

¹⁰² Ley 975 de 2005 *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*.

¹⁰³ Ley 1592 de 2012 *Por medio de la cual se introducen modificaciones a la ley 975 de 2005 "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" y se dictan otras disposiciones*”.

corresponderá a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, según el caso.

La sustitución del *incidente de reparación* por el *incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas* confundía el sentido de los programas de reparaciones administrativas con la reparación que se otorga en el marco de procesos judiciales, y resultaba contraria al derecho de las víctimas de acceder a un recurso judicial efectivo para obtener reparaciones proporcionales por los daños sufridos. Este derecho de las víctimas no debe ser reemplazado por programas administrativos de reparaciones, pues estos pueden complementar, pero no excluir, las reparaciones por vía judicial.

La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-286 de 2014, determinó que es inconstitucional la supresión del incidente de reparación integral a las víctimas por la vía judicial penal del régimen de la ley de 975 de 2005, por considerar que vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo para lograr dicha reparación. Asimismo, la Corte declaró la inconstitucionalidad del procedimiento especial para la reparación integral de las víctimas en los procesos de la ley 975, modificado por la ley 1592¹⁰⁴. La decisión de la Corte restableció el derecho de pedir reparación judicial en los procesos regidos por la ley 975 y revivió el incidente de reparación integral, que constituye el único momento en el proceso en el que las víctimas pueden intervenir de fondo y donde hay algún tipo de controversia sobre la responsabilidad del paramilitar procesado.

Adicionalmente, la decisión de la Corte Constitucional protege los derechos abolidos por la reforma introducida por la ley 1592, tales como el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad sobre los delitos cometidos, y sobre el paradero de las víctimas de secuestro y desaparición forzada; el derecho de las víctimas a la reparación y el deber de reparar a las víctimas, a cargo de los victimarios condenados y del Fondo de Reparación; la inclusión de la orden de reparación en la sentencia condenatoria; el derecho de las víctimas de recurrir al Tribunal Superior de Distrito Judicial para obtener reparación; la atención médica y psicológica, como parte del derecho a la rehabilitación para las víctimas; el derecho a la verificación de los hechos, a la difusión de la verdad judicial, a la búsqueda de los desaparecidos, y al restablecimiento de la reputación de las víctimas¹⁰⁵.

4.4 Colombia descarta la cooperación del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio

Acorde con la preocupación por el elevado nivel de riesgo para la sobrevivencia de los pueblos indígenas en Colombia, el Relator Especial recomendó al Estado *invitar al Asesor*

¹⁰⁴ Corte Constitucional, *Comunicado No 19*, Mayo 20 y 21 de 2014. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/>

¹⁰⁵ Gallón, Gustavo, *"Reparando la Reparación"*, en diario El Espectador.com, junio 25 de 2014. Disponible en <http://www.elespectador.com/opinion/reparando-reparacion-columna-500670>

Especial para la Prevención del Genocidio de las Naciones Unidas para monitorear la situación de las comunidades indígenas que se encuentran amenazadas con el exterminio cultural o físico, según el auto 004 de 2009 la Corte Constitucional (Párr. 64).

En el marco de la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*¹⁰⁶, el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio puede ofrecer una importante contribución a la protección de los pueblos indígenas en Colombia que se encuentran en riesgo de extinción, puesto que su mandato comprende, entre otras, funciones de enlace para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para el manejo de información relativa al genocidio o a crímenes conexos y de alerta temprana al Secretario General y al Consejo de Seguridad, en casos de riesgo de genocidio¹⁰⁷. Además, el mandato del Asesor Especial para la prevención del genocidio es complementario con el mandato del Asesor Especial sobre la responsabilidad de proteger que se enfoca en la promoción de los aspectos conceptuales, políticos y operacionales de la responsabilidad de los Estados de proteger a su población contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

El gobierno colombiano no ha considerado importante aplicar la recomendación del Relator con la que mejoraría el monitoreo de la situación de los pueblos indígenas que se encuentran amenazados con el exterminio cultural o físico. El Ministerio de Relaciones Exteriores argumenta que en lugar del Asesor el gobierno decidió invitar a la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2013, al Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, en 2009. Según el Ministerio dicha invitación estuvo motivada en “*el interés de facilitar información a las Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos en el país*”¹⁰⁸. El Ministerio también reporta que, aunque no invitó al Asesor, invitó a algunos miembros del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas, en 2010. No obstante, es necesario subrayar que los mandatos de la Alta Comisionada y del Foro no guardan relación con el objetivo de la recomendación de invitar al Asesor Especial para la Prevención del Genocidio que, al igual que todos los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos tienen mandato temático específico¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, *Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio*, Resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948.

¹⁰⁷ Naciones Unidas, Oficina del Asesor Especial sobre la Prevención del Genocidio. Disponible en <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/>, Consultado el 26 de junio de 2014.

¹⁰⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Respuesta al derecho de petición DF-134 presentado por la CCJ*, mayo 6 de 2014.

¹⁰⁹ Los procedimientos especiales temáticos de las Naciones Unidas se encargan, por mandato del Consejo de Derechos Humanos, de investigar la situación de los derechos humanos en todas partes del mundo, independientemente de si un determinado país es o no parte en alguno de los tratados de derechos humanos pertinentes. Dichos procedimientos consisten en un conjunto de relatores especiales, representantes, expertos independientes y grupos de trabajo encargados de examinar tipos concretos de violaciones de derechos humanos cometidas en cualquier parte del mundo. Se considera que los procedimientos temáticos son uno de los instrumentos más efectivos de la ONU en materia de promoción y protección de los derechos humanos. Sus visitas a los países representan para los relatores, expertos y asesores temáticos la mejor oportunidad para obtener información directamente de los Estados, las comunidades y víctimas y las ONG.

La negativa a invitar al Asesor contra el genocidio muestra una débil decisión política con relación al cumplimiento del compromiso que el Estado colombiano suscribió en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas celebrada en 2005 de asumir la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población del genocidio¹¹⁰.

Por su parte las organizaciones indígenas continúan llamando la atención sobre la crisis de derechos humanos que pone en riesgo la existencia de los pueblos indígenas. La ONIC ha reiterado su especial preocupación por el riesgo de exterminio físico y cultural en que se encuentran sesenta y cinco pueblos indígenas de los 102 existentes en Colombia, y destaca que esta situación de *“riesgo se ha transformado en una realidad que requiere de acciones urgentes”*¹¹¹.

4.5 La niñez indígena es víctima de violaciones a sus derechos en el marco del conflicto armado

El Relator Especial manifestó su preocupación por el hecho de que los niños y niñas indígenas están más expuestos al reclutamiento por actores armados ilegales y padecen *“muertes y mutilaciones, reclutamiento y utilización por fuerzas y grupos armados, secuestros, actos de violencia sexual, ataques contra escuelas y hospitales y denegación de acceso humanitario”*, tal como expone el informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia¹¹², en el marco de la resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad¹¹³. También observó con preocupación la utilización de indígenas, incluidos niños, niñas y adolescentes, como informantes por parte de la Fuerza Pública (Párr. 26).

Para enfrentar adecuadamente dicha situación, el Relator señaló que el Estado colombiano debería implementar con urgencia las recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas en el citado informe para prevenir el reclutamiento y utilización de la niñez en el conflicto armado¹¹⁴. Además, el Relator reiteró la *obligación de*

¹¹⁰ En la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas celebrada en 2005, todos los Estados Miembros aceptaron oficialmente la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Los dirigentes mundiales acordaron también que cuando un Estado no cumpla esa responsabilidad, la comunidad internacional tendrá la responsabilidad de ayudar a proteger a la población amenazada de esos crímenes. La comunidad internacional deberá estar dispuesta a adoptar medidas colectivas *“de manera oportuna y decisiva”*, por medio del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en cada caso concreto y en cooperación con las organizaciones regionales pertinentes, cuando proceda, si los medios pacíficos, que incluyen los diplomáticos, humanitarios y de otra índole, resultan inadecuados y *“es evidente”* que las autoridades nacionales no protegen a su población. Ver el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Nueva York, septiembre 14 a 16 de 2005 en <http://www.un.org/summit2005/>

¹¹¹ ONIC, citado *supra* en Nota 66.

¹¹² Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Informe del Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia*, S/2009/434, 28 de agosto de 2009.

¹¹³ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, 5235ª sesión, Resolución 1612, S/RES/1612 (2005), julio 26 de 2005.

¹¹⁴ El Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe de 2012 insta enérgicamente a los gobiernos correspondientes a que tomen las medidas necesarias para que sus fuerzas armadas desistan de utilizar niños para fines de inteligencia militar e interrogarlos cuando han sido separados de los grupos armados y entreguen a los niños a las autoridades de protección de la infancia tan pronto como sea posible después de la separación (Párr. 192). Reitera que todas las partes en conflicto tienen la obligación de velar por que se respete el derecho internacional y las insta a considerar la adopción de medidas prácticas para salvaguardar a los civiles de los efectos de las hostilidades (Párr. 195). Insta a los Estados y a los agentes no estatales a asegurar que las inquietudes respecto de los niños y los conflictos

los grupos armados de abstenerse de reclutar niñas y niños indígenas (Párr. 65) y de *cumplir con todas las disposiciones del DIH* (Párr. 66).

Las ONG especializadas en los derechos humanos de la infancia consideran que Colombia dispone de un marco normativo acorde a los estándares internacionales de protección. Pero, al igual que ocurre con otras poblaciones en situación de vulnerabilidad, la existencia de la normatividad no resulta suficiente para garantizar efectivamente el ejercicio de derechos, ya que las políticas públicas no siempre están direccionadas hacia dicha garantía, no corresponden estrictamente a las responsabilidades estatales y no prestan atención a las recomendaciones internacionales emitidas por los órganos especializados.

A juicio de las ONG, la niñez indígena y afrodescendiente afronta obstáculos adicionales para acceder a la educación y a la salud. El conflicto armado intensifica la discriminación que pesa sobre la niñez indígena¹¹⁵.

Las infracciones a las normas del DIH por parte de todos actores armados afectan de manera especial a la niñez indígena, la cual continúa padeciendo violaciones graves a sus derechos, incluso desplazamiento forzado y reclutamiento, como señala el Secretario General en su reporte de 2012¹¹⁶.

De acuerdo con la Mesa de Seguimiento a la Situación de la Niñez Indígena en Colombia, las causas de mortalidad de dicho grupo poblacional abarcan aquellas asociadas a la violencia, el conflicto armado interno y el suicidio¹¹⁷. La desestructuración de las comunidades y el deterioro de los valores culturales como la educación en lengua propia) han ocasionado en la niñez y la adolescencia indígenas una “*desesperanza aprendida*” que puede conducir al suicidio, como se estudiado en el pueblo Embera de las zonas del Curbaradó, bajo Atrato (Chocó), Urabá (Antioquia) y el sur de Córdoba¹¹⁸.

Las recomendaciones de Naciones Unidas citadas en esta sección no han sido aplicadas. El Secretario General ha reiterado su llamado de atención sobre la situación de la niñez indígena, al observar que durante 2013 se intensificaron las hostilidades entre las Fuerzas

armados se reflejen siempre en los procesos de paz y los acuerdos de paz, de manera que este asunto constituya también una prioridad en las etapas de conciliación de la paz después del conflicto (Párr. 197). Exhorta a los Estados partes en la *Convención sobre los Derechos del Niño* a fortalecer las medidas nacionales e internacionales para la prevención del reclutamiento de niños por las fuerzas armadas o grupos armados y su utilización en hostilidades la adopción de medidas para aplicar las recomendaciones del Comité sobre los Derechos del Niño (Párr. 199). Ver Naciones Unidas, S/2012/365, mayo 25 de 2012.

¹¹⁵ Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes al Conflicto Armado – COALICO-, Comisión Colombiana de Juristas, Humanidad Vigente Corporación Jurídica y otros, *Informe Alternativo al Informe del Estado colombiano sobre el cumplimiento de la Convención de los derechos del niño*, Bogotá, Colombia, Febrero de 2014, Pág. 51.

¹¹⁶ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 114, Párr. 179.

¹¹⁷ Free Press Unlimited, War Child Holland y la Agencia de Comunicaciones PANDI, *Radiografía de la Niñez Indígena en Colombia*, Bogotá, octubre de 2013. Disponible en <http://www.agenciapandi.org/radiografia-de-la-ninez-indigena-en-colombia/>

¹¹⁸ Parellada, Alejandro; Tobón, Patricia y otros, *Suicidio adolescente en pueblos indígenas. Tres estudios de caso*. Unicef, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo e IWGIA, 2012.

Armadas y las guerrillas de las Farc y el Eln, en particular en Cauca, Chocó, Nariño, Antioquia, Arauca, Santander y Putumayo, departamentos donde “[l]os grandes desplazamientos desencadenados por estas hostilidades siguieron aumentando la vulnerabilidad de los niños, en especial los de origen afrocolombiano e indígena (...). En julio de 2013 se documentaron ocho casos de reclutamiento de niños indígenas por las FARC-EP en el departamento del Cauca”¹¹⁹. Asimismo, el Secretario General expresó su preocupación por el involucramiento de “niños en varias actividades cívico-militares del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas colombianas, que está prohibida por el Código de la Infancia y la Adolescencia”¹²⁰.

Jóvenes Embera reclutados por la fuerza pública como informantes entre 2010 y 2013

Tropas del al batallón de Infantería de la XV Brigada del Ejército Nacional han hecho presencia desde años atrás en el territorio y los cerros sagrados del resguardo del pueblo Embera Río Murindó y Chageradó Turriquitadó (Antioquia). Los miembros del pueblo Embera han recordado a los militares las obligaciones de la fuerza pública de respetar a los pueblos indígenas y de cumplir lo dispuesto en la Directiva 016/2006 del Ministerio de Defensa.

El capitán Julio Sierra manifestó desconocer dicha Directiva. El mismo oficial, con complicidad de miembros de la Estación de Policía de Murindó, reclutó a tres jóvenes Embera, quienes fueron trasladados a las instalaciones de la XVII Brigada con sede en Carepa (Antioquia), en donde recibieron entrenamiento para informar acerca de la localización de campamentos de la guerrilla, a cambio de dinero, en el territorio de los resguardos indígenas de Guagua, Isla, Corredó y Bachiduví¹²¹.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, entidad del Estado responsable de la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia, indica que, con la finalidad de proteger los derechos de la niñez indígena en el contexto del conflicto armado e impedir su reclutamiento e involucramiento en el conflicto armado, durante 2013 reportó una serie de actividades con la infancia indígena y sus familias, las cuales tienen un énfasis de asistencia a las familias indígenas, lo cual es necesario dadas las precarias condiciones de vida en muchos pueblos indígenas. Sin embargo, muchas de estas acciones no son específicas para prevenir la complejidad de las violaciones a los derechos humanos, el reclutamiento y el involucramiento en el conflicto armado de la niñez indígena en Colombia. A continuación se resumen las acciones de asistencia reportadas por el ICBF:

a. El programa de atención *Generaciones con Bienestar*¹²² en su modalidad étnica fue adelantado con población étnica en 48 municipios, con una cobertura de 14.230 familias.

¹¹⁹ Naciones Unidas, *Informe del Secretario General. Los niños y los conflictos armados* A/68/878–S/2014/339, mayo 15 de 2014, Párr. 164 y 165.

¹²⁰ *Ibidem*, Párr. 168.

¹²¹ “El ejército usa jóvenes indígenas como informantes”, Asamblea de autoridades del Resguardo Río Murindó y Chageradó Turriquitadó, Murindó, Antioquia, 1 de abril de 2013. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/indig37.html>

¹²² El objetivo del programa *Generaciones con Bienestar* del ICBF es “promover la garantía de los derechos, prevenir su vulneración y gestionar la activación de las rutas de restablecimiento, a partir del empoderamiento de los niños, niñas y

Dicho programa tiene como propósito “promover el reconocimiento de la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos por parte de ellas mismas y de sus familias, cuidadores, comunidades, autoridades y entidades territoriales (...) brindando una atención desde una perspectiva de derechos humanos que tiene enfoques de género, etnia, grupos etarios, espacios territoriales y discapacidad”¹²³. El ICBF no suministró a la CCJ información acerca de los pueblos destinatarios del programa.

b. La modalidad de *Apoyo al Fortalecimiento de Familias de Grupos Étnicos*¹²⁴ de la Dirección de Familia y Comunidades del ICBF está dirigida a procesos para el desarrollo de las familias que reafirmen su cultura, usos y costumbres que permitan mejorar sus condiciones de vida y posibiliten su crecimiento como personas y grupos con capacidad de ejercer los derechos. Fueron atendidas 14.230 familias en 2013.

c. El proyecto *Tejiendo Vínculos, Tejiendo Vida, Tejiendo Sueño desde la Primera Infancia*, implementado por la Dirección de Primera Infancia del ICBF en convenio con el Ministerio de Educación Nacional y la Organización Internacional para las Migraciones, realizó en 2013 actividades de formación con 3.500 agentes educativos y réplicas con 13.500 familias, 6.000 de las cuales fueron focalizadas por afectación psicosocial por efectos del conflicto armado, en 40 municipios. En realidad, este proyecto está “dirigido a agentes educativos de los Centros de Desarrollo Infantil CDI y de la Modalidad Familiar, y responde a lo establecido en el CONPES 3673 de 2010 sobre la política de prevención de reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos”¹²⁵, tal como lo explica el Ministerio de Educación en su portal educativo. Por lo tanto, el proyecto “Tejiendo Vínculos” no ha sido diseñado específicamente para prevenir las el reclutamiento de la niñez indígena ni

adolescentes y la promoción de la corresponsabilidad con la familia, sociedad. Disponible en <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallICBF/Bienestar/Programas/GeneracionesConBienestar>

¹²³ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, *Respuesta al derecho de petición DF-139 presentado por la CCJ*, junio 3 de 2014.

¹²⁴ La modalidad de atención “Fortalecimiento a familias de grupos étnicos” del ICBF busca generar acciones diferenciadas en los cuatro componentes de la protección integral: reconocimiento de derechos, garantía de derechos, prevención de la vulneración y restablecimiento de derechos vulnerados a las Comunidades de Grupos Étnicos. Sus objetivos son fomentar valores y tradiciones de las familias y comunidades que fortalezcan la autosuficiencia alimentaria; fomentar los valores y tradiciones de las familias y comunidades de grupos étnicos a través de proyectos que reafirmen su identidad cultural, usos y costumbres, y fortalezcan la reproducción de su cultura material e inmaterial; fortalecer las formas socio-organizativas de las comunidades, como promotores del ejercicio de los derechos de los niños, niñas, jóvenes y familias y como entes corresponsables de generar la convivencia armónica y los entornos protectores para los niños, niñas, jóvenes; apoyar la transición de las familias de grupos étnicos víctimas del desplazamiento forzado masivo, mediante proyectos que promuevan la autosuficiencia alimentaria que recuperen o reafirmen su identidad cultural, usos y costumbres de estas comunidades. Ver: ICBF, *Macroproceso gestión para la atención de las familias y comunidades documento técnico fortalecimiento a familias de grupos étnicos 2013*, Consultado en junio 28 de 2014 en <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallICBF/NormatividadC/Contratacion/RegimenEspecial/RESanAndres/CP%20SAI-002-2014%20San%20Andr%C3%A9s/Documento%20T%C3%A9cnico%20Fortalecimiento%20a%20las%20Familias%20de%20Grupos%20Etnicos.pdf>

¹²⁵ Ministerio de Educación Nacional, Colombia Aprende en <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/w3-article-326498.html>

su involucramiento en el conflicto armado, como se puede advertir en sus herramientas de trabajo¹²⁶.

d. En cuanto a la reincorporación de la niñez indígena desvinculada de los grupos armados, la Dirección de Protección del ICBF ofrece atención de acuerdo con la *Ruta Jurídica para los Pueblos Indígenas*¹²⁷, de acuerdo con la cual los menores indígenas pueden reintegrarse a sus comunidades en acuerdo con sus autoridades tradicionales. En el departamento del Cauca el ICBF lleva a cabo el proyecto “*Recomponiendo el camino de vuelta a casa*” con el pueblo Nasa, el cual ha atendido 47 niños y niñas a diciembre 31 de 2013.

4.6 Se intensifican las operaciones militares en los territorios indígenas

El Relator Especial llamó la atención sobre la presencia militar dentro de los resguardos indígenas sin previa consulta con las comunidades y sobre la frecuente ocupación de bienes civiles como escuelas, cabildos, sitios sagrados y viviendas de la población indígena por miembros de la Fuerza Pública (Párr. 25).

Por consiguiente el Relator urgió a la Fuerza Pública a fortalecer los esfuerzos por respetar los derechos humanos y a respetar la autonomía de los pueblos indígenas y *concertar con las autoridades indígenas las condiciones de cualquier presencia necesaria dentro sus territorios, de conformidad con el artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (Párr. 67).

Con respecto a dicha problemática, la oficina de la Acnudh señaló que durante 2010 los pueblos indígenas continuaban sufriendo de forma desproporcionada la violación de sus derechos en el marco del conflicto armado. En especial, observó la amenaza de sus vidas, derechos territoriales y culturales por la presencia de actores armados en sus territorios¹²⁸.

Empero, la fuerza pública ha hecho caso omiso de los frecuentes llamados a aplicar la recomendación del Relator Especial sobre los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas relativa a la obligación de consultar e intentar concertar con los pueblos

¹²⁶ Ministerio de Educación Nacional, ICBF y OIM, *Tejiendo Vínculos, Tejiendo Sueños, Tejiendo Vida desde la Primera Infancia. Tejiendo Vínculos, Tejiendo Sueños, Tejiendo Vida desde la Primera Infancia Promoción de la resiliencia familiar. Manual de Agentes Educativos*. Segunda edición diciembre de 2009.

¹²⁷ Ante la evidencia del fenómeno de reclutamiento y utilización de niños y niñas indígenas, la Defensoría del Pueblo adelantó un proceso de consulta y concertación para elaborar una *Ruta Jurídica para los Pueblos Indígenas*, la cual tiene los mismos fundamentos normativos de la *Ruta Jurídica General*, pero promueve la atención especial a niños y niñas indígenas desvinculados, de tal manera que al momento de su recepción por el ICBF, este informe a las respectivas autoridades indígenas para que decidan su protección por parte de la comunidad indígena o por parte del ICBF. Consultar: Defensoría del Pueblo, *Ruta ética jurídica para la atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados al margen de la ley*, Bogotá D.C., 2007, págs. 6 y 7.

¹²⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 16.º período de sesiones. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. A/HRC/16/22, febrero 3 de 2011, Párr. 69.

indígenas afectados todas las condiciones de cualquier presencia militar dentro de sus territorios y su insistencia en que, conforme a la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, “[l]os Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares” (Art. 30.2)¹²⁹.

La militarización de los territorios indígenas ha estado acompañada de múltiples violaciones contra los derechos humanos de los pueblos indígenas, atribuidas a integrantes de la fuerza pública. Esta situación se explica por la falta de medidas adecuadas de protección de la población civil en el desarrollo de operaciones militares pudo haber provocado desplazamientos forzados, como el de 300 indígenas Eperara Siapidara en enero de 2010 en Olaya Herrera (Nariño)¹³⁰.

El Ministerio de Defensa Nacional se resiste a aceptar sus obligaciones conforme a la Declaración. Por el contrario sostiene que *“no es una norma jurídicamente vinculante, ni constituye prueba alguna de disposiciones de naturaleza convencional o consuetudinaria vinculantes para Colombia”*, y que *“algunos aspectos de la declaración entran en franca contradicción con el orden jurídico interno colombiano”*¹³¹. Por lo tanto, en lugar de cumplir las obligaciones señaladas en la Declaración, la fuerza pública se remite, en teoría, a la Directiva 16 de 2005¹³² (sic) que ordena al Comando General de las Fuerzas Militares y a la Dirección General de la Policía Nacional impartir instrucciones a todo el personal de la Fuerza Pública con diversos objetivos relacionados con la preservación de las comunidades indígenas. Sin embargo, como se ha señalado en el presente reporte, dicha Directiva tampoco es acatada plenamente.

El respeto al territorio de los pueblos indígenas también ha sido desconocido por el presidente de la República, especialmente en el marco de las operaciones militares desarrolladas en los departamentos del sur del país.

Las operaciones militares continúan adelantándose sin respeto por los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Incluso aquellas operaciones militares que, al menos teóricamente, tendrían un objetivo de protección, tampoco respetan el *principio de distinción*. La Armada Nacional reconoce que adelanta *“operaciones navales de protección a las comunidades indígenas, haciendo presencia en sus territorios con el debido respeto*

¹²⁹ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 1, Párr. 27.

¹³⁰ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 114, Párr. 72.

¹³¹ Intervención del Embajador Representante Permanente Alternativo de Colombia ante las Naciones Unidas, Explicación del voto en la consideración del Proyecto de Resolución A/61/L.67 “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, Nueva York, 13 de agosto de 2007, documento y anexo por el Ministerio de Defensa Nacional en la Respuesta al Derecho de Petición de la Comisión Colombiana de Juristas DF-118/1, septiembre 27 de 2013.

¹³² Ministerio de Defensa Nacional, Directiva Permanente n.º 16, octubre 30 de 2006 *Política sectorial de reconocimiento, prevención y protección a comunidades de los pueblos indígenas*.

“La desmilitarización de los territorios indígenas no es negociable”: Presidente Santos.

El 17 de julio de 2012, con sus bastones de mando y respaldada de una movilización pacífica, la Guardia Indígena del pueblo Nasa desalojó a las tropas de la III Brigada del Ejército acantonadas en un lugar sagrado ubicado en el Cerro Berlín, municipio de Toribío (Cauca)¹³³. El gobernador del cabildo indígena precisó que *“[n]o pretendemos que la fuerza pública salga del departamento del Cauca, sino de nuestros territorios. El sitio donde instalaron la base es sagrado”*.

El Presidente Santos reaccionó ante los hechos afirmando: *“No quiero ver un solo indígena en las bases militares”*¹³⁴, y agregó que *“[l]a presencia de militares y policías en cualquier lugar del país no es negociable. No podemos ceder un milímetro”*¹³⁵.

En la misma línea del Presidente, el ministro de Defensa anunció que *“de ninguna manera la Fuerza Pública se va a ir de allá, al contrario, esta operación se va a profundizar y va a cumplir con sus objetivos”*¹³⁶.

Conforme a lo expresado por el gobierno nacional, en la madrugada del 18 de julio, miembros del Escuadrón Antidisturbios –Esmad- y del Ejército, usando para ello disparos, explosiones y gases lacrimógenos, expulsaron a los indígenas del Cerro Berlín, causando heridas a 23 de ellos.¹³⁷ El mismo día, en el municipio de Caldon (Cauca), cercano a Toribío se presentó el asesinato por parte de la fuerza pública de un joven indígena¹³⁸.

Ante los hechos reseñados, el Relator Especial sobre los derechos humanos y libertades de los pueblos indígenas, Sr. James Anaya, exhortó al Gobierno de Colombia a avanzar en el proceso de diálogo iniciado recientemente con autoridades indígenas del norte del Cauca para abordar la cuestión de la presencia militar en el territorio Nasa y otros asuntos relacionados. El Relator recordó la importancia de los derechos de propiedad y de autonomía que tienen los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales, y la necesidad, según la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, de respetar estos derechos y consultar con las autoridades indígenas antes de establecer cualquier presencia militar dentro de sus territorios¹³⁹.

*por sus costumbres y creencias, en el entendido que no existe prohibición alguna para que la Armada Nacional cumpla con su función constitucional”*¹⁴⁰. Bajo la denominación de

¹³³ “La Guardia Indígena impone su ley”, diario El Espectador.com, julio 17 de 2013. Disponible en <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-360765-guardia-indigena-impone-su-ley>

¹³⁴ “No quiero ver un solo indígena en las bases militares”, diario El Tiempo, 18 de julio de 2012, disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/occidente/no-quiero-ver-un-solo-indigena-en-bases-militares-santos_12041561-4

¹³⁵ “Norte del Cauca, todo un polvorín”, diario El Espectador, 18 de julio de 2012, disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-361131-norte-del-cauca-todo-un-polvorin>

¹³⁶ “Sigue desplazamiento en el Cauca por enfrentamientos”, diario Portafolio, 16 de julio de 2012, disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/sigue-desplazamiento-el-cauca-enfrentamientos>

“Gobierno escuchó peticiones de los indígenas nasa del Cauca”, diario EL Tiempo, 24 de julio de 2012, pág. 5.

¹³⁷ “Ya hay 6.000 desplazados en el Cauca: Naciones Unidas”, diario El Tiempo, 18 de julio de 2012, disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/occidente/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12041842.html

¹³⁸ “Ejército dice que investiga muerte de indígena en Caldon” diario El Tiempo, 18 de julio de 2012, disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/occidente/defensoria-del-pueblo-dice-que-un-indigena-murio-en-vias-del-cauca_12042501-4

¹³⁹ “Colombia / Pueblos indígenas: experto de la ONU llama al diálogo para tratar presencia militar en territorios indígenas en el norte del Cauca”, Comunicado de Prensa, Ginebra (Suiza), agosto 9 de 2012. Disponible en <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2012/comunicados2012.php3?cod=16&cat=88>

¹⁴⁰ Ministerio de Defensa Nacional, *Respuesta al derecho de petición DF-118/1 presentado por la CCI*, septiembre 27 de 2013.

“jornadas de apoyo”, la Armada conjuntamente con el ICBF, implementa acciones cívico-militares dirigidas con los pueblos indígenas, a través de brigadas de atención médica y odontológica, asistencia a la infancia, actividades recreativas y dotación de útiles escolares y equipos de río¹⁴¹.

El Ejército bombardea el resguardo Embera ‘Tahamí’ y causa desplazamiento masivo

El resguardo Tahamí, en el Alto Andágueda (Chocó), perteneciente al pueblo Embera, fue bombardeado en tres ocasiones por el Ejército durante 2013. En el ataque realizado el 25 de febrero de 2013, las bombas causaron daños a diez viviendas, al tiempo que los aterrizajes de desembarco de tropas destruyeron los cultivos de las comunidades de Andiadó, Ocotumbo y Península. Los tres operativos de bombardeo ocurrieron al mismo tiempo que se reunía el Comité de Justicia Transicional, que sesionaba para decidir sobre el retorno de 2.700 miembros del pueblo Embera que se encuentran en situación de desplazamiento. Los bombardeos causaron el desplazamiento de 125 personas al municipio de Santa Cecilia (Risaralda) y restricciones a la libertad de movimiento de 6.338 indígenas.

A la vez, dos líderes indígenas fueron detenidos arbitrariamente bajo el señalamiento de prestar apoyo a la guerrilla¹⁴².

En medio del panorama de militarización de los territorios indígenas, es destacable la decisión de la Corte Constitucional en el auto 173 de 2012¹⁴³, ya que dicha decisión se refiere a un caso emblemático de amenaza que para los derechos territoriales de los pueblos indígenas representa la política de defensa y seguridad. En dicha providencia, la Corte concluyó que no han sido cumplidas muchas de las órdenes del auto 004 de 2009, en cuanto a la protección integridad y la supervivencia de los pueblos indígenas Jiw y Nükak Makú, en los departamentos de Meta y Guaviare. A la vez, la Corte advirtió que no existía Plan de Salvaguarda y urgió adoptar medidas cautelares de urgencia, entre las que se destaca la exigencia al Ministerio de Defensa de la devolución de las seis hectáreas del territorio indígena donde se han levantado varias construcciones militares que afectan el modo de vida de los miembros del pueblo Jiw del resguardo de Barrancón. Seis miembros del pueblo Jiw han sido víctimas de homicidio, entre ellas un menor de edad, y cinco se encuentran desaparecido, al mismo tiempo que el pueblo Jiw ha sufrido desplazamiento forzado, situación que ha incrementado el riesgo de extinción. La disputa por las seis hectáreas, de un total de 250 que ocupa la Escuela de Fuerzas Especiales, puede comprometer la existencia misma de dicho pueblo indígena. Varios indígenas han sufrido lesiones causadas por munición abandonada sin explotar en su territorio, lo cual constituye una falta de precaución en los términos de aplicación de los principios de distinción y de necesidad militar contemplados en las normas del DIH¹⁴⁴.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² ONIC, *Pueblos Indígenas en riesgo de exterminio físico y cultural: caso Colombia. Intervención en el 147 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Washington 14 de Marzo de 2013. pág. 3. Disponible en <http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Pueblos-Ind%C3%ADgenas-en-riesgo-de-exterminio-ONIC-AUDIENCIA-14-DE-MARZO-WASHINGTON1.pdf>

¹⁴³ Corte Constitucional, citado *supra* en Nota 48.

¹⁴⁴ “C. Constitucional ordena retirar una base militar ubicada en territorio indígena en Guaviare”. Revista Semana.com, 02 agosto 2012. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/c-constitucional-ordena-retirar-base-militar-ubicada-territorio-indigena-guaviare/262272-3>

4.7 Las fumigaciones aéreas continúan vulnerando los derechos de los pueblos indígenas

El Relator Especial destacó a orden impartida por la Corte Constitucional para la suspensión de las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito hasta realizar la consulta previa con los pueblos indígenas y concertar formas de erradicación menos lesivas para su supervivencia y para su integridad cultura¹⁴⁵.

El Relator también recordó que su antecesor en la Relatoría había exhortado a cumplir la disposición del Alto Tribunal de suspender las fumigaciones ya que causaban problemas para los derechos a la salud y la alimentación de los pueblos indígenas (Párr. 43). Asimismo, insistió en la importancia de aplicar la recomendación del Relator anterior consistente en que, *"a menos que lo pida expresamente una comunidad indígena con previo conocimiento completo de sus implicaciones, no deberán practicarse fumigaciones aéreas en plantíos de cultivos ilícitos cercanas a poblados indígenas o zonas de abastecimiento de estos poblados"* (Párr. 77).

El gobierno nacional ha mantenido la práctica de las fumigaciones aéreas con glifosato a pesar de los daños que este ocasiona en la salud humana, tales como afecciones en la piel y la ocurrencia de abortos¹⁴⁶. En 2012 fueron asperjadas 100.549 has, en los departamentos de Nariño, Chocó, Guaviare Cauca, Antioquia, Putumayo, Caquetá, Meta, Bolívar, Córdoba, Valle y Vichada. Durante los primeros cuatro meses de 2014 contratistas escoltados por la Policía fumigaron 28.412 has¹⁴⁷.

Sumado al daño impacto ambiental causado por el glifosato¹⁴⁸, las aspersiones con dicho herbicida causaron daños a la salud y la alimentación de los pueblos indígenas. A manera de ejemplo, a continuación se enumeran cinco resguardos indígenas que sufrieron los efectos de las aspersiones aéreas en fechas posteriores a la visita del Relator Especial al país:

¹⁴⁵ Corte Constitucional, *sentencia SU-383 de 2003*. M. P.: Álvaro Tafur Galvis, Bogotá, D.C., 13 de mayo de 2003.

¹⁴⁶ Investigadores del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes, en su estudio sobre las *"Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: Evidencia desde el caso colombiano"*, analizaron una muestra de más de 50 millones de consultas médicas de todo el país entre 2003 y 2007 de los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud –RIPS–, concluyendo que en los municipios que fueron fumigados aumentaron las consultas médicas en épocas de aspersión motivadas por trastornos de la piel y los abortos. Otro estudio comprobó que las tasas de mortalidad infantil en municipios fuertemente asperjados son más altas que en otros similares pero sin cultivos de coca, posiblemente asociado al aumento de los niveles de pobreza en las comunidades.

¹⁴⁷ *"Nueve meses"*, diario El Espectador, julio 18 de 2013. Disponible en <http://www.elespectador.com/opinion/nueve-meses-columna-434426>

¹⁴⁸ El glifosato es un herbicida sistémico, no selectivo, de amplio espectro, altamente soluble en agua. Existen suelos que no pueden retener al glifosato el tiempo suficiente para que ocurra degradación microbiana, casos en los cuales el herbicida es muy móvil y puede entrar en los niveles más profundos del suelo. La Agencia Ambiental de Estados Unidos ha reportado que la vida media del glifosato en el suelo puede ser mayor a 60 días. La sustancia puede entrar en aguas superficiales cuando se aplica cerca de los cuerpos de agua, por efecto de la deriva o a través de la escorrentía. Puede haber un proceso de percolación hacia las aguas subterráneas. Dependiendo de los sólidos suspendidos y de la actividad microbiana, el glifosato puede transportarse varios kilómetros río abajo. El glifosato afecta cultivos alimenticios y bosques nativos. También es tóxico para la vida acuática, insectos benéficos y mamíferos. Consultar *"Impactos del Glifosato en el Medio Ambiente"*, RAP-AL Uruguay. Disponible en http://webs.chasque.net/~rapaluy1/glifosato/Impactos_Glifosato_Medio_Ambiente.html

- a. El resguardo La Playita del pueblo Eperara Siapidara, López de Micay (Cauca), fumigado en marzo de 2010¹⁴⁹.
- b. El resguardo Gran Sabalo del pueblo Awá, Barbacoas (Nariño), fumigado en febrero de 2011¹⁵⁰.
- c. El resguardo de la comunidad El Tigre-Montería, Nóvita (Chocó), fumigado en julio y noviembre de 2012¹⁵¹.
- d. El resguardo Joaquincito del pueblo Eperara Siapidara, en Buenaventura (Valle del Cauca) fumigado en 2010¹⁵² y 2013¹⁵³.
- e. La comunidad Ibudó, perteneciente al Cabildo Mayor Indígena Emberá de Uradá Jiguamiandó, Carmen de Atrato (Chocó), en julio de 2013¹⁵⁴.

Por otro lado, la población indígena, afrocolombiana y campesina de siete municipios del departamento del Cauca instauró una Acción de Grupo¹⁵⁵ cuyas pretensiones son la suspensión de las fumigaciones aéreas y la obtención de indemnización por los daños físicos y psicológicos que ha sufrido la población durante años de dicha práctica nociva sobre sus territorios¹⁵⁶.

¹⁴⁹ “Continúa fumigación indiscriminada en territorios indígenas de la Costa Pacífica”, Comunicado del Consejo Regional Indígena del Cauca –Cric-, marzo 19 de 2010. Disponible en <http://www.cric-colombia.org/portal/continua-fumigacion-indiscriminada-en-territorios-indigenas-de-la-costa-pacifica/>

¹⁵⁰ “Autoridades indígenas Awá denuncian y rechazan efectos dañinos de contaminación por fumigaciones indiscriminadas que afectan desde mujeres lactantes hasta sus producción agrícola alimenticia y medicinal”. Comunicado Prensa de las Autoridades Indígenas Awá – UNIPA, marzo 4 de 2011. Disponible en <http://reexistencia.wordpress.com/2011/03/04/autoridades-indigenas-awa-denuncian-y-rechazan-efectos-daninos-de-contaminacion-por-fumigaciones-indiscriminadas-que-afectan-desde-mujeres-lactantes-hasta-sus-produccion-agricola-alimenticia-y-medicina/>

¹⁵¹ “La ONIC solicita medidas de protección para comunidad indígena afectada por fumigaciones aéreas”, Comunicación de Acción Urgente de la ONIC, noviembre 29 de 2012. Disponible en <http://www.pacificocolombia.org/novedades/la-onic-solicita-medidas-de-proteccion-para-comunidad-indigena-afectada-por-fumigaciones-aereas/776>

¹⁵² “Colombia: Fumigaciones en el Naya destruyen parcelas de Eperara Siapidara y manglares”, Servindi, 19 de marzo, 2010. Disponible en <http://servindi.org/actualidad/23502>

¹⁵³ “Comunidades indígenas y afrocolombianas del Río Naya denuncian fumigaciones sobre sus parcelas de pancoger y viviendas”, Cabildo Indígena Eperara Siapidara de Joaquincito. Comunicado de la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle, región pacífico, ACIVA –; el Proceso de Comunidades Negras – PCN- y el Colectivo de Trabajo Jenzerá, marzo 3 de 2013. Disponible en <http://servindi.org/actualidad/83761>

¹⁵⁴ “Fumigaciones sobre la comunidad de Ibudó, perteneciente al Cabildo Mayor Indígena Emberá de Uradá Jiguamiandó se produjeron ayer en horas de la tarde”, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, julio 23 de 2013. Disponible en <http://justiciaypazcolombia.com/Fumigaciones-en-Resguardo-Indígena>

¹⁵⁵ La Constitución Política en su Artículo 88 contempla las acciones de grupo o de clase, mecanismo instituido para proteger a un número plural o grupo de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. Dada su finalidad reparadora, tienen carácter indemnizatorio para reparar los daños ocasionados. La ley 472 de 1998 desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

¹⁵⁶ Los accionantes también solicitaron al Consejo Superior de la Judicatura –CSJ- la creación de un nuevo juzgado administrativo en la ciudad de Popayán (Cauca) para que se encargara de un proceso de tales dimensiones e importancia. Sin embargo, el CSJ autorizó únicamente la vinculación de dos sustanciadores adjuntos al Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán para dar trámite a la acción de grupo. Ver: “Avanza proceso contra fumigaciones con

Recientemente, el Consejo de Estado declaró la nulidad de la Resolución 0013 de 2003¹⁵⁷ proferida por el Consejo Nacional de Estupefacientes, norma que permitía la aspersión aérea con glifosato en los parques nacionales naturales para eliminar los cultivos ilícitos que se encontraban en dicha zona¹⁵⁸. El tribunal considera que dicha práctica representa un riesgo potencial al medio ambiente ya que *“[s]e pudo verificar que la actividad de aspersión aérea con glifosato en el Sistema de Parques Nacionales Naturales conlleva un riesgo potencial al medio ambiente, riesgo sobre el cual existe incertidumbre científica cuya potencialidad ha sido evaluada científicamente, de tal forma que puede calificarse como grave e irreversible. A lo anterior se suma que, realizado el test de proporcionalidad, se llegó a la conclusión de que la medida era contraria a este principio”*¹⁵⁹.

En la citada providencia el Consejo de Estado estableció que los medios empleados para eliminar los cultivos ilícitos y mantener el orden público no era la más indicada ya que iba en contravía de los intereses generales y el cuidado del medio ambiente. Señala el fallo que se trata *“ni más ni menos, que de evitar que se vea frustrada la intención del constituyente de tomar las medidas necesarias para asegurar la existencia del entorno necesario para la vida de los seres humanos”*¹⁶⁰. El Alto Tribunal señaló que, según el *principio de precaución*, cuando exista peligro o riesgo de causar un daño grave o irreversible en materia de medio ambiente, se deben tomar medidas tendientes a evitarlo aún si no se tiene certeza científica de su ocurrencia.

glifosato”, diario El Espectador.com, febrero 5 de 2013. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/avanza-proceso-contrafumigaciones-glifosato-articulo-402989>

¹⁵⁷ La Resolución 013 de 2003 del Consejo Nacional de Estupefacientes, en su Artículo 1, establecía que el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el herbicida glifosato, a cargo de la Policía Nacional – Dirección Antinarcóticos, operaría en todas las regiones del País donde se evidencie presencia de cultivos ilícitos. Las áreas de cultivos ilícitos fraccionados y/o mezclados con cultivos lícitos, que corresponden a formas de cultivo utilizadas para evadir las acciones del Programa, también serán objeto de dicho programa. Puede consultar la Resolución 013 en <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PECIG/5.%20Normatividad/PECIG/2.%20Resoluci%C3%B3n%200013%20de%202003%20CNE.pdf>

¹⁵⁸ *“Consejo de Estado prohibió aspersión con glifosato en parques nacionales naturales”*, diario El Espectador.com, marzo 31 de 2014. Disponible en http://www.elespectador.com/noticias/judicial/consejo-de-estado-prohibio-aspersion-glifosato-parques-articulo-484031?utm_source=ICCK&utm_medium=Newsletter&utm_campaign=NewsletterEE&cmp=NewsletterEE

¹⁵⁹ Consejo de Estado, Sentencia 11001-03-24-000-2004-00227-01. M.P.: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Diciembre 11 de 2013.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

5. Los pueblos indígenas carecen de protección efectiva contra y durante el desplazamiento forzado

El Relator Especial coincidió con la Corte Constitucional en su concepto, según el cual el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas amenaza su sobrevivencia cultural y física (Párr. 29). También observó que esta violación de derechos humanos se ha incrementado de manera desproporcionada en comparación con el resto de la población (Párr. 30).

Ante el impacto del desplazamiento forzado sobre los pueblos indígenas, el Relator exhortó al gobierno nacional a que los planes de salvaguarda ordenados mediante el auto 004 de 2009¹⁶¹ fueran *diseñados e implementados cabalmente según las directrices de la Corte Constitucional, con plena participación de las organizaciones y de las autoridades de los pueblos indígenas en todas las fases. Asimismo, enfatiza la necesidad de desarrollar programas similares en otras comunidades indígenas vulnerables y en riesgo de extinción; y que se debían asignar todos los recursos humanos y financieros necesarios para su efectiva implementación* (Párr. 68).

En consecuencia, el Relator recomendó las siguientes medidas para enfrentar adecuadamente el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas:

- a. Registrar y atender las distintas modalidades de desplazamiento de miembros de los pueblos indígenas, tal como el desplazamiento dentro del resguardo, entre resguardos, y fuera del país (Párr. 69)
- b. Cumplir las órdenes de los autos 092¹⁶² y 237 de 2008¹⁶³ de la Corte Constitucional, para atender de manera diferenciada a las mujeres y la niñez indígenas.
- c. Proteger los territorios indígenas contra la usurpación y garantizar el retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, así como la no repetición, para su restablecimiento (Párr. 69).

¹⁶¹ La Corte Constitucional en el *auto 004 de 2009* declaró que 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, y que el Estado colombiano está en la obligación doble de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere. En la misma providencia ordenó el diseño e implementación de un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento, y de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para 34 pueblos en riesgo de extinción.

¹⁶² Corte Constitucional, auto 092 de 2009. Ref. *Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C., 14 de abril de 2008.

¹⁶³ Corte Constitucional, auto 237 de 2008. Ref.: *Incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 para proteger los derechos fundamentales de las mujeres en desarrollo de la sentencia T-025 de 2004*. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C., 19 de septiembre de 2008.

5.1 El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas aumenta permanentemente

Al igual que para la población en general, las violaciones a los derechos humanos y las infracciones del DIH son las principales causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas. Con corte a junio 30 de 2014 el Registro Único de Víctimas –RUV- del gobierno sumaba 132.153 miembros de los pueblos indígenas en situación de desplazamiento, de un total de 5.770.464 personas desplazadas inscritas en dicho registro¹⁶⁴. Este sistema no suministra información relativa a las modalidades de desplazamiento de los pueblos indígenas que identificó el Relator.

Pese a los efectos desproporcionados del desplazamiento forzado sobre los pueblos indígenas, que refuerzan el riesgo de extinción de muchos de ellos, la política de prevención no ha sido efectiva. La Defensoría del Pueblo ha cuestionado directamente el hecho de que la incorporación del enfoque diferencial en la política de prevención y protección de la población en situación de desplazamiento o en riesgo de ser desplazada se ha limitado a la formalidad, ya que su implementación no se ha materializado¹⁶⁵.

El porcentaje de las víctimas inscritas en el RUV de miembros de los grupos étnicos se aproxima al 2,29%. Sin embargo, cabe suponer que la magnitud del fenómeno es superior a este porcentaje, ya que persiste una problemática de sub-registro¹⁶⁶ ocasionada porque las barreras estructurales para la inscripción que fueron identificadas en 2009 por la Corte Constitucional¹⁶⁷ no han sido removidas. Adicionalmente, existen obstáculos específicos para el registro de las víctimas pertenecientes a las poblaciones indígenas y afrodescendientes, tales como la excesiva demora en el proceso de registro para sujetos colectivos (a junio 30 de 2013 solamente cuatro comunidades habían sido registradas); la distancia existente entre los resguardos y territorios indígenas y las cabeceras municipales donde se localizan las oficinas del Ministerio Público que toman la declaración y los costos de transporte; y las barreras lingüísticas para que las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas puedan rendir la declaración de los hechos¹⁶⁸.

Solamente en materia de desplazamiento masivo, entre abril de 2010 y diciembre 2013 la CCJ ha tenido conocimiento de la ocurrencia de al menos 352 hechos. En 167 hechos se

¹⁶⁴ Unidad Nacional para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, Registro Único de Víctimas, corte a junio 30 de 2014. Disponible en <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107> (Consultado el 7 de julio de 2014).

¹⁶⁵ Defensoría del Pueblo, *Informe de seguimiento 2011 a la sentencia T-025 de 2004. Respuesta al informe del Gobierno Nacional del primero de julio de 2011*, Bogotá, diciembre de 2011, pág. 73.

¹⁶⁶ El Internal Displacement Monitoring Centre –IDMC- calcula casi 5,7 millones de personas desplazadas en Colombia a diciembre de 2013¹⁶⁶. Ver.: Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2013 - People internally displaced by conflict and violence*, May 2014, pages 41 and 42, disponible en <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>

¹⁶⁷ La Corte Constitucional, en el auto 011 de 2009, identificó serios problemas para que la población desplazada fuera registrada, relacionados con la ausencia de mecanismos para incluir en el Registro Único a las personas desplazadas antes del año 2000; los desincentivos para el registro de las personas desplazadas por acciones de grupos paramilitares; y los obstáculos legales para el registro de personas desplazadas como consecuencia de acciones del Estado, como por ejemplo las fumigaciones de cultivos ilícitos, y niños y niñas nacidos en hogares desplazados después del registro. El IDMC calcula casi 5,7 millones de personas desplazadas en Colombia a diciembre de 2013.

¹⁶⁸ Defensoría del Pueblo, *Respuesta al derecho de petición DF-121 presentado por la CCJ*, octubre 23 de 2013.

dispuso de información para establecer la diferenciación étnica de las poblaciones desplazadas, de los cuales en 75 hechos las víctimas fueron poblaciones indígenas¹⁶⁹.

5.2. No existe una política que proteja a los pueblos indígenas contra el desplazamiento forzado

Como se ha expuesto en el presente documento, con la finalidad de dar cumplimiento a la doble obligación del Estado de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada, con el enfoque diferencial que para ello se requiere, la Corte Constitucional, a través del auto 004 de 2009¹⁷⁰, ordenó la adopción de un conjunto de medidas de protección de los derechos de los pueblos indígenas. Al igual que el Relator Especial, varios órganos internacionales de protección de los derechos humanos han instado al Estado colombiano a dar cabal cumplimiento a dichas disposiciones, sin embargo los avances en este ámbito han sido excesivamente lentos e insuficientes.

En el marco de la evaluación sobre el cumplimiento de las disposiciones del auto 004, la Defensoría del Pueblo valoró que a 2013 no se había superado la etapa diagnóstica y que las acciones de protección no se habían materializado en el diseño e implementación de los planes de salvaguarda ordenados por la Corte Constitucional para 34 pueblos indígenas en riesgo de extinción, con los programas y presupuestos plurianuales. Por su parte, las organizaciones indígenas reclaman protección para 65 pueblos (62,7% de los existentes) que se encuentran en riesgo de desaparecer a causa de los efectos del conflicto armado, la pobreza, la minería en sus territorios y la discriminación.

En su evaluación sobre el auto 004 la Defensoría advierte la ausencia de implementación de una política de prevención, atención y protección a los grupos étnicos, por lo que la respuesta se concentra en casos coyunturales¹⁷¹, en algunos casos a instancias de los autos de seguimiento proferidos por la Corte Constitucional para atender situaciones críticas coyunturales que afectan a determinados pueblos.

Por su parte, el gobierno nacional asegura que, de acuerdo con los parámetros constitucionales de participación, viene trabajando de manera concertada en los espacios de diálogo institucionales a fin de aplicar las órdenes del auto 004. El Ministerio del Interior da cuenta de actividades puntuales con algunos pueblos, como la entrega de medidas de protección colectiva a los pueblos Nukak y Jiw (Meta), en cumplimiento de órdenes emitidas por la Corte Constitucional Embera del Alto Andágueda (Chocó) y

¹⁶⁹ Comisión Colombiana de Juristas, Base de Datos de Violencia Sociopolítica, *Listado de desplazamientos forzados masivos 2010 - 2013*.

¹⁷⁰ Mediante el auto 004 de 2009, en el marco del proceso de la sentencia T-025 de 2004 que declaró el *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ordenó adoptar un Plan Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento y Planes de Salvaguarda para cada uno de los 34 pueblos indígenas en riesgo de extinción identificados por la Corte.

¹⁷¹ Defensoría del Pueblo, citado *supra* en Nota 165.

Embera Chamí (Risaralda)¹⁷². En coordinación con la Unidad Nacional para la Atención y Reparación de las Víctimas y el ICBF, dicho Ministerio reporta como medida de cumplimiento del auto 004 un proyecto de *“apoyo a iniciativas de producción de proteína animal prevención con el fin de prevenir el reclutamiento forzado”*¹⁷³, que fue formulado a instancias de las órdenes del auto 173 de 2012 de la Corte Constitucional.

Por su parte, el Programa Presidencial de Derechos Humanos¹⁷⁴, en articulación con la Unidad Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y con apoyo del Ministerio del Interior reporta la ejecución del *Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas de Colombia*¹⁷⁵, el cual incluye la articulación con el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH. Adicionalmente, en conjunto con la Fiscalía, el Programa Presidencial diseñó una Estrategia interinstitucional e intercultural con pueblos indígenas para la prevención, detección y atención integral a la problemática de violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, familias y comunidades en pueblos indígenas, que se desarrollará en los territorios piloto de los departamentos de Cauca, Putumayo y Vaupés¹⁷⁶.

Ante las importantes lagunas en la política de prevención y protección de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional se ha ocupado de algunas situaciones críticas mediante la disposición de la adopción de medidas de protección, a través de los autos que se mencionan a continuación:

- Auto 382 de 2010 que dispone la adopción de medidas de protección especial para las comunidades indígenas Hitnú, en situación de confinamiento y desplazamiento en el departamento de Arauca.
- Auto 174 de 2011 a través del cual se ordena la adopción de medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales del Pueblo indígena Awá, de los departamentos de Nariño y Putumayo.

¹⁷² Ministerio del Interior, *Respuesta al derecho de petición DF-131 presentado por la CCI*, abril 30 de 2014.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ El *Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario* se encarga de la elaboración y coordinación de las políticas públicas entorno a los Derechos Humanos y DIH. Este programa está a cargo de la Vicepresidencia. Ver <http://www.vicepresidencia.gov.co/Programas/Paginas/DerechosHumanos.aspx>

¹⁷⁵ El *Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos* está a cargo de la Vicepresidencia. Sus objetivos son asesorar al Presidente de la República, a los ministros, gobernadores y alcaldes en la formulación de acciones y estrategias para el desarrollo integral de los pueblos indígenas; promover ante las entidades estatales del orden nacional y territorial la implementación y ejecución de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral con identidad y cultura de los pueblos indígenas; proponer los lineamientos de diseño y ejecución de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral de los pueblos indígenas; promover estudios e investigaciones para la formulación de políticas en esta materia; coordinar acciones que faciliten la asistencia técnica y acompañamiento al diseño y elaboración de planes, programas y proyectos; proponer mecanismos interinstitucionales que permitan la promoción, atención y protección de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los pueblos indígenas; coordinar con las entidades competentes las acciones encaminadas al desarrollo de los pueblos Indígenas; asesorar en la promoción del fortalecimiento de los procesos comunitarios y formas propias de gobierno de los pueblos indígenas. Ver <http://www.vicepresidencia.gov.co/Programas/Paginas/Pueblos-Indigenas.aspx>

¹⁷⁶ *Ibidem*.

- Auto de diciembre 1 de 2011 por medio del cual se decretan pruebas relacionadas con acciones concretas y resultados de las medidas adoptadas para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población indígena Embera desplazada, que se encuentra actualmente en la ciudad de Bogotá, protegida expresamente en el auto de seguimiento 004 de 2009.
- Auto del 9 de noviembre de 2012 a través del cual se solicita información sobre las medidas adoptadas para atender a las comunidades indígenas Embera Katío (Chocó) y Embera Chamí (Risaralda) que se encuentran desplazadas en la ciudad de Bogotá, en el marco de lo dispuesto por la sentencia T-025 de 2004 y en especial en el auto 004 de 2009.
- Auto 173 de 2012, mediante el cual se ordena adoptar medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas Jiw o Guayabero y Nükak de los departamentos de Meta y Guaviare.

5.3 Las órdenes de protección de las mujeres indígenas en situación de desplazamiento no han sido implementadas plenamente

El Relator Especial manifestó especial preocupación acerca del impacto del conflicto armado sobre las mujeres indígenas, la incidencia de la violencia sexual en el marco del mismo (Párr. 15) y al igual que el agudo impacto del desplazamiento forzado en ellas (Párr.29). Por lo tanto, el Relator exhortó a dar cumplimiento a las disposiciones del auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, el cual ordenó al gobierno y la Fiscalía General de la Nación adoptar medidas de asistencia y protección, y de investigación judicial para la superación de la impunidad de que gozan los responsables de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres desplazadas especialmente en el caso de las mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas defensoras de derechos humanos¹⁷⁷.

Las ONG defensoras de derechos humanos de las mujeres desplazadas habían observado en 2010 que la *“Fiscalía General de la Nación, institución a la que se dirigió la orden de la Corte Constitucional, no ha diseñado e implementado una política pública que permita reconocer, enfrentar y superar las barreras de acceso que enfrentan las mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado colombiano”*¹⁷⁸.

Debido a este incumplimiento y a que la situación de las mujeres no había presentado mejoría, la Corte Constitucional se pronunció en 2013 a través del auto 098, en el que destacó *“el aumento en el número de mujeres líderes desplazadas asesinadas a partir del año 2009, el incremento de persecuciones, amenazas y hostigamientos, agresiones físicas y verbales contra estas mujeres y los miembros de su núcleo familiar, así como la*

¹⁷⁸ Ver al respecto el *Tercer informe de seguimiento al auto 092 de 2008*, junio de 2010, elaborado por la Mesa de Seguimiento.

*magnitud de los actos de violencia sexual cometidas en contra las mujeres en el marco del conflicto armado*¹⁷⁹. En igual sentido, la Corte advirtió que las mujeres desplazadas continúan siendo objeto de vulneraciones a sus derechos a la vida, la integridad personal, la libre circulación, la inviolabilidad del domicilio, la honra y el buen nombre, al igual que los derechos de participación, reunión, asociación, a defender los derechos humanos, la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El Tribunal observó además que las mujeres que no abandonan sus territorios y mantienen sus liderazgos y procesos organizativos, se encuentran en un riesgo extraordinario de sufrir persecuciones y ataques, en especial las mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas.

De la misma manera, la Corte subrayó en el auto 098 que la situación es más grave en el caso de las mujeres indígenas y afrodescendientes que, además de las precariedades materiales y las afectaciones físicas y psicológicas propias del desplazamiento, padecen la discriminación y las barreras culturales de la sociedad mayoritaria, tales como el desconocimiento de la lengua, alimentos, vestuario, costumbres ajenas. En no pocas ocasiones, esta situación crítica obliga a las mujeres indígenas al ejercicio de la mendicidad y la prostitución forzadas de ellas o sus hijas e hijos. Según el Alto Tribunal, la situación descrita exige de las autoridades redoblar sus esfuerzos de manera inmediata para identificar, prevenir y proteger a las mujeres que defienden los derechos humanos y permanecen en sus territorios especialmente las mujeres que pertenecen a grupos étnicas.

Las ONG defensoras de los derechos humanos de las mujeres, en el *Quinto Informe de Seguimiento al cumplimiento del auto 092* concluyeron que, a cinco años de proferidas las órdenes, los resultados corresponden solamente a una respuesta normativa parcial, desarticulada, representada en medidas puntuales que no constituyen una política en los términos señalados por la Corte Constitucional, por lo que, la situación de impunidad persiste casi en su totalidad. Dichas medidas puntuales consisten en la formulación de una Guía metodológica para la investigación en casos de violencia sexual en el marco del conflicto armado¹⁸⁰; y la conformación de una Sub-unidad de Registro, Atención Integral y Orientación a las víctimas de los grupos organizados al margen de la ley de la Unidad Nacional para la Justicia y para la Paz de la Fiscalía General de la Nación¹⁸¹.

En ausencia de una política de investigación no es posible realizar un abordaje integral del fenómeno de violencia sexual. Por el contrario, dicha carencia de política contribuye a mantener la impunidad sobre los hechos de violencia sexual. Mientras tanto, se

¹⁷⁹ Corte Constitucional, auto 098 de 2013. Ref. *Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, en materia de prevención y protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que, desde sus organizaciones, trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos 200 de 2007 y 092 de 2008*. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., mayo 21 de 2013.

¹⁸⁰ Fiscalía General de la Nación, Memorando 0117 del 10 de noviembre de 2008.

¹⁸¹ Fiscalía General de la Nación, Resolución 0-2608 de 2011 *Por medio de la cual se crea Sub-unidad de Registro, Atención Integral y Orientación a las víctimas de los grupos organizados al margen de la ley de la Unidad Nacional para la Justicia y para la Paz*.

mantienen las barreras institucionales para el acceso a la justicia, relacionados con las condiciones del proceso de investigación, la articulación y efectividad de las medidas de protección la denuncia y la participación de las mujeres en los procesos penales¹⁸².

Los exámenes médico-legales realizados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses –INML-, en las investigaciones de hechos de violencia sexual contra mujeres indígenas constituyen un elemento probatorio determinante en el acceso de las víctimas a la justicia. Aunque el INML cuenta con direcciones regionales y seccionales y unidades básicas, es frecuente que quienes tienen a su cargo dichos exámenes sean médicos rurales¹⁸³ y miembros del personal de atención en urgencias de los hospitales y los no aplican modelos de atención específicos para casos de violencia sexual. En las regiones con población mayoritariamente indígena, las unidades del INML básicas constituyen la única presencia institucional de esta entidad con las limitaciones señaladas.

Aunque la información de la Sub-unidad de Registro creada en la Fiscalía posibilita la identificación entre las víctimas de mujeres, niñas, indígenas, afrocolombianas, campesinas, activistas de derechos humanos, LGTB y con discapacidad, esta desagregación no ha implicado el desarrollo de un enfoque étnico en las investigaciones. Así lo demuestra el hecho de que la Fiscalía no disponga de intérpretes cuando se trata de mujeres indígenas, lo que les impide el acceso a la justicia.

De acuerdo con las ONG, el Consejo Superior de la Judicatura –CSJ- tampoco ha implementado medidas de articulación con la justicia propia de los pueblos indígenas para la judicialización y sanción de hechos de violencia sexual contra mujeres indígenas. El trabajo del CSJ ha consistido en la realización de talleres de formación que no alcanza a constituirse en una estrategia para la judicialización de hechos de violencia sexual que ocurren en los pueblos indígenas¹⁸⁴.

Tal como se puede apreciar, el Estado no ha adoptado el enfoque integral de la lucha contra la violencia de que son objeto las mujeres y niñas indígenas. Para materializar el enfoque integral se requiere, tal como ha subrayado el Relator, *“que se promuevan sus derechos como mujeres y niñas al igual que sus derechos como integrantes de pueblos indígenas Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que están concebidos para remediar el legado persistente de discriminación contra los pueblos indígenas, deben promoverse concurrentemente con programas elaborados*

¹⁸² Mesa de seguimiento al Auto 092 de la Corte Constitucional. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual Quinto Informe de Seguimiento al Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, anexo reservado. Octubre de 2013.

¹⁸³ Los egresados de Medicina y otras profesiones de la salud deben prestar un año de servicio rural obligatorio. Sin embargo, en muchos casos las Instituciones Prestadoras de Salud –IPS- del Estado en las que deben prestar el servicio rural carecen de capacidad económica para pagar los respectivos salarios y no disponen de las dotaciones necesarias. Ver: *“¿Se acabará el año rural en Colombia?”*, revista Semana.com, enero 24 de 2012 en <http://www.semana.com/nacion/articulo/se-acabara-ano-rural-colombia/330479-3>. Además puede consultar la Resolución 4503 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Salud.

¹⁸⁴ Mesa de seguimiento al Auto 092, citado *supra* en Nota 182, págs. 44 y 45.

específicamente para combatir la violencia contra las mujeres y niñas, a fin de que puedan resolverse los problemas estructurales de los pueblos indígenas que contribuyen a la violencia contra ellas. Por último, el mejoramiento de la libre determinación de los indígenas, en particular, debe ir paralelo a actividades destinadas a prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres y niñas indígenas”¹⁸⁵.

5.4 La protección de los territorios indígenas contra la usurpación y el retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, así como la no repetición son insuficientes

Existe un considerable vacío de información que no permite conocer el impacto real del desplazamiento en los territorios de las poblaciones étnicas. Los datos disponibles del Sistema de Información de la Población Desplazada –SIPOD- y el Registro Único de Predios y Territorios RUPTA a cargo del INCODER no identifican los pueblos, resguardos o territorios colectivos afectados por el desplazamiento forzado. El SIPOD solamente ofrece cifras totales sin considerar los territorios de las comunidades afrodescendientes y de los pueblos indígenas. Sin embargo, un estudio elaborado por la Unidad Administrativa para la Gestión de la Restitución de Tierras –URT- da cuenta de la existencia de 436 resguardos indígenas (que suman una superficie equivalente a 7457.939 has), en 77 municipios se encuentran dentro de los 150 municipios más expulsos de población desplazada. El 67% de los resguardos del país tienen altas probabilidades de padecer desplazamiento forzado, si se considera que existen 650 resguardos constituidos legalmente en los 436 municipios altamente afectados por la violencia¹⁸⁶. Las zonas más golpeadas por el desplazamiento forzado cubren resguardos Embera Chamí, Embera Katío, Wounnan y Eperara Siapidara, en la región del litoral Pacífico, y los pueblos Awá (Nariño) y Guayabero (Meta y Guaviare).

De tiempo atrás, la ONIC ha alertado acerca de las condiciones que subyacen al desplazamiento de los pueblos indígenas y al interés sobre sus territorios¹⁸⁷, entre los que ha destacado la ventaja que estos ofrecen al desarrollo de actividades ilícitas como el contrabando, el cultivo y procesamiento de coca, el narcotráfico, el tráfico de armas; los intereses políticos y económicos asociados a megaproyectos productivos localizados en corredores estratégicos o zonas de frontera; la creciente militarización de las fronteras; el repliegue de los grupos armados a territorios indígenas en las regiones de la Orinoquía y la Amazonía, lo mismo que hacia los departamentos de La Guajira, Arauca, Chocó y Nariño; y la expansión reciente del conflicto armado hacia el sur oriente del país donde existen parques naturales habitados por pueblos indígenas.

¹⁸⁵ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 21° periodo de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, James Anaya, A/HRC/21/47, julio 6 de 2012, Párr. 78.

¹⁸⁶ Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, *La política pública para la protección y restitución de los derechos territoriales de los grupos étnicos: antecedentes, acciones y perspectivas en el escenario de los decretos con fuerza de ley para grupos étnicos (4633 y 4635 de 2011)*, Bogotá D.C. marzo de 2013, págs. 46 a 49.

¹⁸⁷ ONIC, *Plan Estratégico para la Prevención, Protección, Atención y Reparación de los Pueblos Indígenas Desplazados o en Riesgo de Desplazamiento*, 2005.

La protección de los territorios de los pueblos indígenas en situación de desplazamiento o en riesgo de serlo constituye una medida fundamental para prevenir una de las más graves consecuencias de este fenómeno, como es la usurpación de las tierras. En septiembre de 2013, el INCODER había recibido 49 solicitudes de protección de territorios indígenas, los cuales se encuentran inscritos en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados de Tierras Abandonadas a causa de la violencia, actuación que sirve como prueba sumaria en los procesos de restitución en virtud del decreto ley 4633 y la *Ley de Víctimas*¹⁸⁸. Dichas solicitudes corresponden a 48 resguardos, de los cuales 23 están localizados en el departamento de Chocó, 24 en Nariño y uno en Guaviare, además del Territorio Ancestral de la Sierra Nevada de Santa Marta, en los departamentos de Cesar y Magdalena.

También como medida de protección de los territorios, la Superintendencia de Notariado y Registro creó los códigos registrales para las medidas correspondientes a la Ruta de Protección de Derechos Territoriales Étnicos¹⁸⁹, e instruyó a los registradores de instrumentos públicos acerca de la Ruta étnica y el procedimiento de protección registral de derechos patrimoniales de poblaciones indígenas y afrodescendientes¹⁹⁰.

Es preciso poner de presente que los datos mencionados sobre desplazamiento de los pueblos indígenas no contemplan los territorios ocupados ancestralmente por pueblos indígenas que aún no han sido reconocidos legalmente y que han sido afectados por el desplazamiento. Esta omisión en el reconocimiento legal de los derechos territoriales de los pueblos indígenas incrementa la vulnerabilidad al desplazamiento forzado y al despojo.

Lamentablemente, muchas solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos han enfrentado demoras en su trámite ocasionadas por distintos problemas, entre los que están las reformas introducidas a la normatividad y la institucionalidad que dismantlaron el sistema de reforma agraria y que fomentan el desarrollo agroindustrial que está sustentado en la propiedad latifundista. Entre dichas reformas se cuentan la liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA-¹⁹¹ y de otras entidades de sector rural, lo mismo que la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-¹⁹² y Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT- por medio de la ley de Estatuto de Desarrollo Rural¹⁹³. Esta última ley fue declarada inconstitucional porque vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas y

¹⁸⁸ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, *Respuesta al derecho de petición DF-122 presentado por la CCI*, mayo 14 de 2014.

¹⁸⁹ Superintendencia de Notariado y Registro, Resolución Administrativa 12544 del 18 de noviembre de 2013

¹⁹⁰ Superintendencia de Notariado y Registro, Instrucción Administrativa 09 de noviembre 21 de 2013.

¹⁹¹ Decreto 1292 de 2013 *por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación*.

¹⁹² Decreto 1300 de 2003 *Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura*.

¹⁹³ Ley 1152 de 2007 *Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*.

afrodescendientes, en razón de la especial connotación que el territorio tiene para estos pueblos y por contener disposiciones que los afectaban directamente¹⁹⁴.

A los problemas mencionados que obstaculizan el reconocimiento legal de los territorios de los pueblos indígenas se suma la insuficiencia de recursos presupuestales para la asignación de tierras a las poblaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas. Lo anterior agrava el riesgo de desplazamiento ya que, de acuerdo con la URT, la mitad de los procedimientos pendientes de titulación de resguardos y ampliación corresponden a los 150 municipios más expulsos de población desplazada.

Como se expuso en una sección anterior del presente reporte, el decreto ley 4633 de 2011 dispuso la adopción de medidas atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas. Desafortunadamente, el proceso de restitución de territorios indígenas ha sido exageradamente demorada, problemática que se explica a continuación.

En 2013 el Registro de tierras abandonadas y despojadas, a cargo de la URT, no había desarrollado el componente especial para territorios indígenas que ordena el decreto 4633 (Art. 183), razón por la cual la inscripción de los territorios colectivos objeto de restitución ha sufrido demoras.

En cuanto a la focalización de los procesos de restitución de territorios indígenas que se debe desarrollar en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, a junio de 2013 la URT había focalizado trece casos correspondientes a nueve resguardos y cuatro territorios no reconocidos legalmente. Los resguardos pertenecen a los pueblos Yukpa de Iroka (Cesar), Yukpa de Sokorpa (Cesar), o Yukpa de Mengué (Cesar), Sikuni de Alto Unuma (Meta), Sikuni de Caño Ovejas (Meta), Embera de Tanela (Chocó), Tule de Cuti (Chocó) y Tule de Arquía (Chocó), Wayuu de la Alta y media Guajira (Guajira). Los territorios no reconocidos legalmente están ocupados por los pueblos Wayuu de Nuevo Espinal (Guajira), Awuá de Nambí Piedra Verde (Nariño) y Embera Dovidá de Eyáquera (Chocó)¹⁹⁵. Un caso adicional de focalización es el del resguardo unificado del Alto Andágueda en el que el juez de restitución ordenó medidas cautelares para proteger el territorio de daños originados por actividades mineras.

Además, la URT recibió 530 solicitudes individuales de restitución de miembros de los pueblos indígenas a mayo 30 de 2013, lo que representa el 1,2 % del total de las 43.590 solicitudes recibidas a dicha fecha¹⁹⁶. Estas solicitudes individuales se localizan mayoritariamente en los departamentos de Tolima, Putumayo, Nariño, Cauca y Meta¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-175 de 2009 Ref. *Inexequibilidad Ley 1152 de 2007 (Estatuto de desarrollo Rural)*. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., 18 de marzo de 2009.

¹⁹⁵ URT, citado *supra* en Nota 186. Págs. 71 y 72.

¹⁹⁶ URT, *Respuesta al derecho de petición DF-111/1 presentado por la CCJ*, agosto 14 de 2013.

¹⁹⁷ Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control, *Segundo informe de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 2012 – 2013*, agosto de 2013, pág. 29 y 30.

A mayo 30 de 2013 el balance al proceso de restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas en el marco de la *Ley de Víctimas* realizado por los órganos de Control del Estado identifica los siguientes aspectos problemáticos¹⁹⁸:

a. La URT no había presentado ninguna solicitud de medidas cautelares ante la justicia en 2013. A la fecha mencionada, existían en sede judicial cuatro medidas cautelares para territorios étnicos que fueron decretadas en 2012. No obstante, no se había dado cumplimiento completo y efectivo a estas cuatro medidas orientadas a proteger los territorios de daños inminentes o para cesar los daños causados por actividades de minería y la siembra de cultivos que afectan el territorio, ya que la falta de garantías para el acceso a los territorios por parte de la fuerza pública impedía la implementación de las medidas de protección a los territorios.

b. El diseño de la metodología para adelantar la caracterización de daños y afectaciones al territorio estaba programada para 2013.

c. La URT no había formulado demandas de restitución de los pueblos indígenas, porque hasta la fecha mencionada se estaban adelantando los procesos de focalización y caracterización de daños y afectaciones. En los casos de territorios focalizados para restitución, ninguno contaba con Informe de caracterización de daños y afectaciones.

d. La Inexistencia de los componentes especiales del registro de víctimas de comunidades étnicas y la existencia múltiples barreras de acceso impiden la declaración de las víctimas y su inscripción en el Registro de Víctimas.

e. Los sistemas de información del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas carecen de variables de identificación étnica de la población.

f. Las falencias en la articulación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas con los procesos de cumplimiento del autos 004 de 2009 a cargo del Ministerio del Interior.

g. Grave retraso en materia de restitución de territorios colectivos debido a la falta de condiciones de seguridad en los territorios, lo que dificulta las acciones de la etapa administrativa del proceso de restitución, incluso en la solicitud medidas cautelares en favor de territorios étnicos, y el cumplimiento de las órdenes de las sentencias.

h. El impacto de la minería y los macro-proyectos sobre los derechos territoriales de los pueblos indígenas y todos sus derechos humanos.

¹⁹⁸ *Ibidem*, págs. 35 a 39.

i. No se fijó el respectivo presupuesto para los decretos ley para la reparación de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas¹⁹⁹.

Luego de dos años de implementación de *la Ley de Víctimas* existían 586 procesos de restitución en trámite en la justicia y 138 sentencias de restitución²⁰⁰. Sin embargo, como consecuencia de las condiciones existentes, hasta junio de 2012 únicamente una familia había retornado a vivir en su tierra con apoyo gubernamental conforme a las sentencias dictadas en el marco de la *Ley de Víctimas*. La principal causa que impide el retorno es la ausencia de condiciones de seguridad y dignidad²⁰¹.

Como se señaló anteriormente, uno de dichos fallos judiciales, ordenó además de la restitución de la tierra, medidas cautelares para proteger derechos territoriales en el caso del Resguardo Unificado del Alto Andágueda del pueblo Embera Katío (Chocó), que implica la suspensión de 24 títulos mineros.

Un elemento crítico de los procesos de restitución de tierras que se debe sumar a los anteriormente mencionados es la sostenibilidad, ya que la reparación y el restablecimiento de los derechos de las víctimas dependen de manera determinante de la existencia de condiciones favorables para el desarrollo de las actividades económicas en los lugares de origen. Con respecto a los derechos al trabajo y la alimentación, el gobierno ofrece el acceso al programa Familias en su Tierra²⁰² que beneficia a población desplazada retornada y reasentada. Por su parte, la URT reporta la implementación del *Programa de Proyectos Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras Nacional*. No se dispone de información que permita analizar el enfoque diferencial y los resultados de dichas iniciativas en los casos de pueblos indígenas retornadas, en términos de seguridad alimentaria y auto-sostenimiento de las víctimas una vez consigan la restitución material de la tierra.

¹⁹⁹ Departamento Nacional de Planeación y Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Documento Conpes 3726 de 2012 mediante la cual se trazan “Lineamientos, Plan de ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”*, versión aprobada, Bogotá D.C., 30 de mayo de 2012.

²⁰⁰ Consejo Superior de la Judicatura, *Respuesta al Derecho de Petición DF-113/1 presentado por la CCI*, agosto 8 de 2013.

²⁰¹ Human Rights Watch, *El riesgo de volver a casa. Violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia*, septiembre de 2013, pág. 34.

²⁰² El programa *Familias en su Tierra* es un programa del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –DAPS– que forma parte de la una estrategia *Incentivo para Retornos y Reubicaciones* del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DAPS–, la cual consiste en la implementación de “medidas rápidas de asistencia y acompañamiento a las víctimas del desplazamiento forzoso, dirigidas a la generación y/o potenciación de capacidades para el auto sostenimiento y subsistencia digna coadyuvando a su proceso de estabilización socio-económica con enfoque reparador. La estrategia busca contribuir al goce efectivo de derechos de la población víctima retornada o reubicada en alimentación, generación de ingresos, vivienda, con un trabajo diferencial para los grupos de especial protección constitucional y encaminada a la reparación integral, colectiva y simbólica”. Ver al respecto http://www.dps.gov.co/documentos/6497_ABCfamiliasensutierra.pdf

La sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras, además de las condiciones de seguridad y las garantías de no repetición, dependerá decisivamente de la existencia de condiciones que garanticen a las víctimas implementar, procesos de desarrollo acordes a su cultura. En esa materia, la *Ley de Víctimas* dispuso la presentación de un proyecto de ley que regule el desarrollo rural del país, en un término de seis meses a partir de su expedición de la ley, en el que se prioricen las víctimas de despojo y abandono (Art. 206). Cumplidos tres años después de la aprobación de la *Ley de Víctimas* aún no se ha aprobado la legislación agraria y de desarrollo rural que garantice los derechos de la población rural en su conjunto y de los pueblos indígenas en particular.

En nivel local, la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras está condicionada por las medidas contenidas en los respectivos planes de desarrollo territoriales²⁰³. Sin embargo, tales planes están alineados con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014²⁰⁴, el cual, como se mencionó anteriormente, busca la inserción de la economía local en el mercado internacional con base en cinco “*locomotoras del desarrollo*” (minería, infraestructura, innovación, agricultura y vivienda). Por consiguiente, los planes territoriales se ajustan al *Plan Nacional de Competitividad*²⁰⁵, lo que implica la adaptación de las economías locales a las exigencias de los tratados internacionales de libre comercio y al papel asignado a la economía nacional en la explotación y exportación de recursos naturales.

En concordancia con las prioridades de desarrollo económico, muchos de los planes departamentales de desarrollo tienen como eje proyectos de agroindustria y minería, con un componente de infraestructura de transporte (terrestre, fluvial, portuario y aéreo). Las víctimas que consiguen la restitución de sus tierras y retornar o reasentarse no disponen de condiciones para participar en los Consejos Territoriales de Planeación²⁰⁶. Por consiguiente, es poco probable que los planes de desarrollo territorial otorguen prioridad a proyectos dirigidos a atender las necesidades y derechos de las víctimas que logran la restitución de su tierra, que, como los pueblos indígenas desean hacer uso del suelo y los recursos naturales de su territorio con la finalidad de producir alimentos y otros elementos necesarios para el auto-sostenimiento comunitario. La contraposición de los

²⁰³ La ley 152 de 1994 *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo 1994* estipula que los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley (Art. 31). Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia (Art. 32).

²⁰⁴ Ley 1450 de 2011 *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*.

²⁰⁵ El documento CONPES 3527 de 2008 *Política Nacional de Competitividad* consta de 15 planes de acción, que comprende, entre otros aspectos, los de desarrollo de sectores de clase mundial, competitividad en el sector agropecuario, infraestructura de minas y energía, infraestructura de transporte y logística, sostenibilidad ambiental como factor de competitividad, y fortalecimiento institucional de la competitividad.

²⁰⁶ La ley 152 de 1994, en su Artículo 34 establece que los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, incluyendo a las minorías étnicas.

planes de desarrollo territorial con los derechos de víctimas restituidas y eventualmente retornantes, en cuanto al uso del suelo y demás recursos naturales de su territorio debilita las condiciones necesarias para asegurar que los procesos de restitución de tierras serán sostenibles, y eleva el riesgo de que las comunidades pierdan nuevamente sus tierras, con lo que se repetiría el ciclo que conduce a una mayor concentración y acaparamiento de tierras a favor de la ganadería extensiva, la agroindustria y la gran minería.

6. Los derechos territoriales de los pueblos indígenas no han sido protegidos adecuadamente

En el presente capítulo se analiza el estado de implementación de las recomendaciones relativas al reconocimiento legal y la protección de los territorios de los pueblos indígenas, y su relación con el modelo de desarrollo económico.

A la fecha de misión del Relator Especial existían, de acuerdo con datos gubernamentales, 710 resguardos indígenas titulados, que abarcaban una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas (Párr. 36). El Relator observó que las tierras reconocidas legalmente como resguardos no satisfacían las demandas territoriales de los pueblos indígenas, y que una gran cantidad de hectáreas de estos resguardos no son productivas o no corresponden a las necesidades culturales de los pueblos (Párr. 37). Además, advirtió que el proceso de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos no respondía adecuadamente a las necesidades de los pueblos indígenas (Párr. 38).

Por tanto, el Relator recalcó en su informe que el reconocimiento y protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es fundamental para establecer condiciones sostenibles de paz y asegurar la supervivencia de los pueblos indígenas (Párr. 40). En ese sentido, ratificó la necesidad de armonizar la política pública de desarrollo económico del país, en especial en lo que se refiere a los denominados "*megaproyectos*" relativos a la extracción de recursos, infraestructuras agroindustriales y turísticas, con los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales de conformidad con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Párr. 41).

A continuación se exponen los avances y dificultades en la protección de los territorios de los pueblos indígenas.

6.1 El reconocimiento legal de los territorios indígenas ha sido lento y limitado

El Relator Especial instó al gobierno *a tomar las medidas necesarias para acelerar los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, estableciendo un plazo determinado con un cronograma de acciones para hacer efectivas dichas solicitudes* (Párr. 73).

Existen algunos progresos en el reconocimiento legal de los territorios indígenas, pero al mismo tiempo existen solicitudes que no se han resuelto ni se han materializado en la constitución de resguardos.

No obstante, existen problemas que impiden conocer la real dimensión de la problemática de los pueblos indígenas y diseñar políticas adecuadas para atenderla. Es notable la carencia de información completa y confiable acerca de los territorios titulados. De acuerdo con un estudio de la URT, existían 702 resguardos indígenas constituidos hasta

finales de 2012, con una superficie aproximada de 28'599.893 has. Sin embargo, a 2006 el INCODER reportaba un área total de 31'519.966 has de resguardos indígenas. Similares inconsistencias en la información de otras entidades oficiales, como el sistema de geo-referenciación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC - y la Agencia Nacional de Hidrocarburos que no incluye 12 resguardos indígenas²⁰⁷. Por su parte, la Dirección de Asuntos Indígenas Minorías y Rom del Ministerio del Interior, registra 54 resguardos de origen colonial, que no habían sido reestructurados, en departamentos de la Región Andina (Nariño, Putumayo, Cauca y Caldas)²⁰⁸, pero no ofrece información precisa del área territorial que de estos resguardos de origen colonial²⁰⁹, ni de la población indígena que los ocupa²¹⁰.

La mayoría de las solicitudes para constituir o ampliar resguardos no contaban con estudios de tenencia y demarcación a diciembre de 2012, lo que impedía conocer con precisión la superficie solicitada. Tales solicitudes corresponden a tierras situadas en los departamentos de Antioquia, Cauca y Huila y las regiones de la Orinoquía y el sur del Pacífico, en donde existen situaciones de conflicto armado y desplazamiento forzado que, como se ha señalado en el presente reporte, representan graves amenazas de abandono territorial al conjugarse la violencia, la debilidad organizativa y la pérdida de autonomía, con los proyectos agroindustriales, mineros y de infraestructura y con la falta de reconocimiento legal de derechos territoriales.

6.2 La política de desarrollo económico basada en la minería vulnera los derechos territoriales de los pueblos indígenas

El Relator Especial señaló que era necesario armonizar la política pública de desarrollo económico del país, en especial en lo que se refiere a los *megaproyectos* de extracción de recursos o infraestructura, con los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas. En dicha dirección, el Relator reiteró la recomendación del anterior Relator Especial, según la cual *no se deben alentar proyectos de inversión, infraestructura, extracción y explotación de recursos naturales, desarrollo productivo, etc. sin previa, amplia y legítima consulta y participación de los pueblos indígenas, considerando indispensable implementar debidamente las sentencias de la Corte Constitucional respecto a los proyectos de intervención y grandes obras de infraestructura* (Párr. 76).

²⁰⁷ URT, citado *supra* en Nota 186, pág. 41.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ Mediante el decreto 441 de 2010 *Por el cual se reglamenta el artículo 85 de la Ley 160 de 1994* el gobierno declaró inexistentes todos los resguardos de origen colonial que suman 55.

²¹⁰ El decreto 2164 de 1995 *Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional* asigna al INCORA (actualmente INCODER), entre otras, la función de reestructuración de los resguardos de origen colonial o republicano, previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos (Art. 1). El INCODER debe elaborar estudio sobre la solicitud de recibida y el plano correspondiente (Art. 6) y remitirla al Ministerio del Interior para que emita concepto previo sobre la constitución (Art. 12).

A la par de los avances legislativos y jurisprudenciales que reconocen los derechos humanos de los pueblos indígenas que fueron presentados en el presente documento, los últimos gobiernos de Colombia han impulsado un modelo de desarrollo que desconoce y vulnera los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las demás comunidades rurales, con lo cual se han pasado por alto las recomendaciones de los órganos internacionales de protección relativas a los derechos de la población rural. El modelo de desarrollo económico se encuentra formulado en el Plan Nacional de Desarrollo²¹¹ y en documentos de políticas sectoriales, que se reseñan en la siguiente parte de este documento.

6.2.1 Los Planes Nacionales de Desarrollo desconocen los derechos de la población rural

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010²¹² -PND- contribuyó al debilitamiento de la de por sí frágil política agraria, la cual aún contemplaba algunos mecanismos para el acceso de las comunidades rurales a la tierra. Dicho PND privilegió el desarrollo de la propiedad latifundista y de un modelo empresarial y agroindustrial, desconociendo de esta manera la obligación estatal de garantizar los derechos sobre la tierra de los campesinos, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas.

En esa dirección el PND 2006-2010 buscaba “[c]onsolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario²¹³. Estas prioridades resultaron funcionales al reordenamiento territorial en favor de la concentración de la propiedad de la tierra y la implementación de los megaproyectos continentales que forman parte del Proyecto Mesoamérica²¹⁴ y de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana –IIRSA-²¹⁵, los cuales propenden por la integración de las economías de los países de América Latina y los Estados Unidos por vía terrestre y fluvial, infraestructura energética e interconexión de redes eléctricas. De esta manera, el gobierno nacional ha

²¹¹ Conforme a la Constitución Política el Plan Nacional de Desarrollo –PND- es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno (Artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo"). El PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo"). El PND se compone de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En su parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

²¹² Ley 1151 de 2007 *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*.

²¹³ Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un estado Comunitario*, pág. 44.

²¹⁴ El *Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica*, originalmente llamado *Plan Puebla-Panamá*, consta de nueve áreas y 22 programas relacionados con electricidad, biocombustibles, salud, educación, telecomunicaciones, carreteras, entre otras, que integra a los nueve países de la región localizados desde México hasta Colombia. Colombia asumió el liderazgo del programa de biocombustibles.

²¹⁵ El *Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana –IIRSA-* fue aprobado la reunión de presidentes de Suramérica celebrada en Brasilia en agosto de 2000. Contiene propuestas a diez años para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transporte y comunicaciones con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social.

dado prioridad a las grandes inversiones mediante el inventario del subsuelo y la ampliación de las potencialidades mineras; la incorporación al mercado de grandes extensiones de tierras, mediante la expansión de la frontera agrícola; y el aumento de la infraestructura de transporte, agua, energía y telecomunicaciones²¹⁶.

Además, el PND 2006-2010 fijó la meta de inventariar la existencia de hidrocarburos en 450 mil km² hasta 2010, y 800 mil más para el 2019, casi el 70% de la extensión del país, sin tomar en cuenta los derechos territoriales de las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas. Para alcanzar dicha meta, el PND propuso la firma de 120 contratos de exploración y explotación petrolera y realizar 32 mil km² de exploración sísmica²¹⁷, para conseguir las metas mineras: Alcanzar 120 mil km² de exploración geológica, 120 mil km² de exploración química y 90 mil de exploración geofísica; incrementar en 50% el área contratada, para lo cual promovió la asignación de áreas mineras a operadores estratégicos e impulsó la reforma del Código de Minas para alinear la legislación con las metas mencionadas. Adicionalmente, el PND 2006-2010 promovió grandes proyectos de infraestructura de transporte con la finalidad de comercializar de los minerales²¹⁸.

En la dirección mencionada, el PND del período de gobierno 2010-2014²¹⁹ se propuso alcanzar la “*Prosperidad para Todos*” a través de tres estrategias: 1) Crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento; b) Igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen; y 3) Consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

A excepción de la política de restitución de tierras analizada en una sección anterior del presente reporte, el PND 2010-2014 careció de políticas que garantizaran los derechos territoriales de las poblaciones afrocolombiana, indígena y campesina tierra y que garantizaran su desarrollo comunitaria y su soberanía alimentaria, dejando así relegadas importantes recomendaciones planteadas por los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, que se recuerdan a continuación.

a. El Comité de Derechos Humanos recomendó al Estado colombiano “*reforzar las medidas especiales a favor de las poblaciones afrocolombianas e indígenas para*

²¹⁶ La ley 151 de 2006 en su Artículo 1, Numeral D, estableció el objetivo correspondiente a una política encaminada al crecimiento económico alto y sostenido, con “*criterios enmarcados dentro de la Agenda Interna: desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico; formación de capital físico con énfasis en el transporte, abastecimiento energético y tecnologías de comunicación; formación de capital humano; y mejora en la competitividad del sector agropecuario; y un marco de instituciones y políticas que sea propicio para el crecimiento*”.

²¹⁷ Ley 1151 de 2006, citado *supra* en Nota 212, Artículo 4.2 *Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo*.

²¹⁸ *Ibidem*

²¹⁹ Ley 1450 de 2011, citado *supra* en Nota 204.

*garantizar el goce de sus derechos y en particular para que puedan ejercer control efectivo sobre sus tierras y recibir restitución de aquellas si ello procede*²²⁰.

b. En la misma dirección, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó adoptar *“políticas agrarias que den prioridad a la producción de alimentos; ponga en práctica programas de protección de la producción alimentaria nacional mediante la concesión de incentivos a los pequeños productores; y garantice la restitución de las tierras de las que fueron desposeídos los pueblos indígenas y afrocolombianos, así como las comunidades de campesinos*²²¹.

Con relación a la aplicación de las recomendaciones internacionales relativas a los derechos territoriales de los pueblos indígenas conforme a las obligaciones adquiridas por el Estado, el PND 2010-2014 solamente contempló la restitución de territorios que ha comenzado a ser implementada y avanzó en los diálogos de paz. Simultáneamente, concentró sus esfuerzos en la fomentar el crecimiento económico por medio del impulso de las *“locomotoras”* de desarrollo minero y expansión energética, infraestructura de transporte, agropecuaria, innovación y vivienda.

Con respecto a las políticas para la población rural, al inicio del gobierno del presidente Santos fue anunciada la *“Política Integral de Tierras para Colombia”*²²² conformada por seis componentes: Mejorar el acceso a la tierra; modificar el uso actual de la misma; formalizar la propiedad rural, a través de la titulación de tierras baldías para campesinos colonos y poseedores de tierras informales, la entrega de predios objeto de extinción de dominio y la ampliación de las Zonas de Reserva Campesina²²³; restituir tierras; extinguir el dominio a tierras ilícitas y modernizar el impuesto predial²²⁴.

²²⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 99º período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de julio de 2010, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Colombia*, CCPR/C/COL/CO/6, 4 de agosto de 2010, párr. 25.

²²¹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 44º período de sesiones, Ginebra, 3 a 21 de mayo de 2010, *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Colombia*, E/C.12/COL/CO/5, 7 de junio de 2010, párr. 22.

²²² El Acuerdo No. 024 de 1996 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria *“Por el cual se fijan los criterios generales y el procedimiento para seleccionar y delimitar las Zonas de Reserva Campesina de que tratan el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1777 de 1996 y se dictan otras disposiciones”* establece que *“[l]as zonas de reserva campesina se constituirán y delimitarán por la Junta Directiva del INCORA en las regiones donde se adelanten procesos de colonización, en aquellas donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales”*.

²²³ La creación de las Zonas de Reserva Campesina –ZRC– fue ordenada por la ley 160 de 1994 *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones* como las áreas de colonización y en donde predominen los baldíos. La figura de las ZRC está destinada a fomentar y estabilizar las economías campesinas de los colonos, así como a evitar la concentración de la propiedad territorial. Las ZRC fueron reglamentadas por el Decreto 1777 de 1996, además de las áreas de colonización y de predominio de baldíos *“las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural”*, abriendo la posibilidad de establecer ZRC en el interior de la frontera agrícola. En 2011 existían solamente seis ZRC y doce solicitudes sin resolver por parte del INCODER.

²²⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *“Una Política integral de tierras para Colombia”*, agosto de 2010.

El gobierno inició las medidas de formalización de la propiedad y de restitución de tierras. Mientras que, como se señaló en la sección correspondiente, la implementación de la *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* se ha adelantado en el contexto marcado por el conflicto armado, la intensificación de la militarización territorial y la oposición a la restitución por parte de sectores políticos y económicos que apoyan a los grupos paramilitares y que se han beneficiado de la usurpación de las tierras.

Sin embargo, la prioridad del gobierno ha sido el crecimiento económico y con este el fomento de los proyectos minero-energéticos y de infraestructura, en detrimento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

Hasta la fecha no existe una política de desarrollo rural que viabilice las recomendaciones internacionales y garantice los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes y campesinas. Aunque la *Ley de Víctimas* dispuso la presentación de un proyecto de ley que regule el desarrollo rural del país, en un término de seis meses a partir de su expedición de la ley, en el que se prioricen las víctimas de despojo y abandono de sus tierras (Art. 206), al finalizar el período de gobierno dicha iniciativa no había sido radicada en el Congreso de la República.

6.2.2 La política minera invade los territorios indígenas

La falta de plenas garantías para los derechos territoriales de los pueblos indígenas contrasta con la diligencia con la que el gobierno ha promovido medidas sectoriales con el propósito de incentivar la inversión privada en actividades mineras. El *Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión 2019* tiene por objetivo convertir al país en uno de los principales destinos de la inversión privada interna y externa en actividades mineras, triplicar el área de contratos mineros, incrementar el área contratada para la exploración geológico- minera, duplicar el volumen actual de producción de carbón, cuadruplicar la producción de metales preciosos, optimizar los procesos de contratación minera y alcanzar un crecimiento del Producto Interno Bruto minero por encima del promedio latinoamericano²²⁵.

En concordancia con las prioridades del PND 2010-2014 y el *Plan Nacional para el Desarrollo Minero*, el gobierno impulsó una reforma al Código de Minas que se materializó con la aprobación de la ley 1282 de 2010²²⁶. Los objetivos de la ley son la regulación del aprovechamiento de recursos mineros; facilitar y ampliar la inversión en la actividad minera; formalizar las actividades mineras existentes y tecnificar las modalidades tradicionales y artesanales de explotación; incidir en el crecimiento económico y la superación de la pobreza; y conciliar la actividad minera con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. En ese sentido, la ley permite que algunas áreas de las

²²⁵ Ministerio de Minas y Energía, *Colombia País Minero - Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión 2019*, mayo de 2006. Disponible en http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2019_Final.pdf

²²⁶ Ley 1382 de 2010 "Por el cual se modifica la ley 685 de 2001, Código de Minas".

reservas forestales, en las que están prohibidos los usos de explotación económica²²⁷, sean sustraídas de la protección a la que están sujetas, para que las empresas mineras puedan adelantar actividades de exploración. Esta autorización afecta los derechos territoriales de los pueblos indígenas, puesto que muchas de las reservas forestales localizadas en las regiones del Pacífico y la Amazonía, están habitadas por estos y por comunidades afrodescendientes.

La Corte Constitucional declaró inconstitucional la ley 1382 de 2010 que reformó el Código de Minas con efectos diferidos por el término de dos años²²⁸. El fallo fue motivado en las siguientes consideraciones²²⁹:

a. La reforma regula materias que afectan los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Por lo tanto la ley debió ser objeto de consulta previa, porque se trata de un derecho de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes que se encuentra garantizado por la Constitución Política, el Convenio 169 de la OIT y reiteradas sentencias de la Corte Constitucional.

b. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos existe consenso sobre la incidencia y afectación de la exploración y explotación minera en los territorios indígenas y tribales.

c. La reforma al Código de Minas contiene normas que buscan precaver los graves efectos ambientales de la actividad minera y preservar ciertas zonas del impacto ambiental, razón por la que exclusivamente que la Corte consideró necesario diferir los efectos de la sentencia por el término de dos años.

6.3 El impacto de la política minero-energética refuerza el riesgo de exterminio de los pueblos indígenas

Hasta aquí se ha indicado la manera como la conjugación de elementos como la falta reconocimiento legal y de protección de muchos de los territorios ancestrales; la superposición en los territorios indígenas de concesiones mineras, zonas de exploración y explotación petrolera y plantaciones forestales de palma aceitera y maderables²³⁰; y la

²²⁷ La ley 2 de 1952 *Por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*, en su Artículo 1 estableció siete zonas con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General".

²²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2011. Ref. *Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1382 de 2010, "Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas"*. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá D.C., 11 de mayo de 2011.

²²⁹ Comisión Colombiana de Juristas, "¿Qué efectos tiene la sentencia C-366 de 2011 que declaró inconstitucional la reforma al Código de Minas?". Boletín No. 6: Serie sobre el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, agosto 18 de 2011.

²³⁰ Las concesiones mineras en 2010 afectaban más de 600 mil hectáreas de propiedad colectiva de indígenas y las solicitudes de nuevas concesiones se traslapan con 3,5 millones de hectáreas de resguardos. González Pozo, Camilo, *La Renta Minera y el Plan de Desarrollo 2010-2014*, febrero de 2011, pág. 35. Disponible en http://www.indepaz.org.co/attachments/580_Renta%20minera%20Colombia%202011.pdf

supresión de mecanismos como las zonas de reserva o protegidas²³¹ configuran una crítica problemática para los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia.

Además, la reforma de la legislación sobre minería y la eliminación de barreras como las zonas de reserva o protegidas y los territorios de pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes han acelerado la aprobación desmesurada de títulos mineros²³².

Los títulos mineros se han otorgan en territorios de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes vulnerando el derecho a la consulta, pese a que se trata de medidas administrativas que afectan los derechos de estas poblaciones, aunque los efectos del título minero solamente se materializan en virtud de la licencia ambiental que autoriza la explotación. No obstante, con el título minero, la aplicación de guías minero-ambientales genéricas y la obtención de permisos ambientales, pueden realizarse en los territorios hasta por once años actividades de exploración minera tales como la construcción de campamentos y vías, deforestación, perforación, generación de residuos, uso y contaminación de fuentes de agua.

Adicionalmente, el amplio margen para la actividad minera es posible gracias a la debilidad o ausencia de controles por parte de las autoridades ambientales²³³. En mayo de 2009, el 16,51% de la superficie de los resguardos indígenas se hallaban solicitados para actividades mineras, y en octubre de 2010 se habían expedido títulos mineros sobre 242.317 has en dichos resguardos, es decir el 0,85% de su superficie, y la titulación minera cubría más de 50% del área de 27 resguardos indígenas, de los que al menos 18 estaban titulados en más del 90% de su superficie y catorce titulados en su totalidad²³⁴. Para 2011, 168 títulos mineros afectaban resguardos indígenas, y además existían 978 solicitudes en curso²³⁵.

Para la elaboración del presente reporte no fue posible disponer de datos gubernamentales actualizados acerca de los títulos mineros en los territorios indígenas, debido a que la Agencia Nacional de Minería no entregó los datos solicitados por la CCJ, con el argumento de que, conforme el Artículo 325 del Código de Minas, dicha información tiene un costo de \$ 1'679.169²³⁶. En el portal oficial de Internet de la Agencia Nacional de Minería tampoco está disponible información actualizada sobre la titulación minera en territorios de los pueblos indígenas²³⁷.

²³¹ La meta del *Plan minero energético Visión 2019* es triplicar el área de contratos mineros. Unidad de Planeación Minero Energética, Ministerio de Minas y Energía, *Colombia País Minero: Plan Nacional Visión 2019*.

²³² El *Título Minero* es el documento en el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo.

²³³ “La consulta previa: en el filo de la navaja”, portal Razón Pública.com, marzo 5 de 2012. Disponible en <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2770-la-consulta-previa-en-el-filo-de-la-navaja.html>

²³⁴ Fierro Morales, Julio, *Políticas Mineras en Colombia*. Bogotá, febrero de 2012, págs. 178, 181 y 185.

²³⁵ Instituto Colombiano de Geología y Minería –Ingeominas-, *Respuesta al derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas*, abril 11 de 2011.

²³⁶ Agencia Nacional de Minería, Respuesta al derecho de petición DF-132-1, presentado por la CCJ, mayo 8 de 2014.

²³⁷ Agencia Nacional de Minería en <http://www.anm.gov.co>

Consecuentemente con el impulso a la inversión minera y la expansión energética como pilar de la política de desarrollo económico²³⁸, y con el objetivo de detener la actividad minera ilegal, el gobierno nacional, por medio de la resolución 0045 de 2012 de la Agencia Nacional de Minería declaró 17,6 millones de has como reserva estratégica minera en los departamentos de el Amazonas, Vaupés, Vichada, Guainía y parte del Chocó²³⁹. En dichos departamentos existen territorios ocupados ancestralmente por 56 pueblos indígenas. En la región amazónica existen 70 resguardos indígenas. Contrariamente al contenido del Convenio 169 de la OIT, a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la jurisprudencia constitucional, el gobierno aprobó la creación de la reserva minera sin consultar a los pueblos indígenas. La Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior conceptuó que la creación de esta reserva estratégica minera no debe ser objeto de consulta previa por tratarse de una “*mera expectativa de una mina en dicha zona*” y que dicha obligación estará a cargo del concesionario una vez surtido y agotado el proceso contractual²⁴⁰.

En la zona donde se creó la reserva minera existen poderosos intereses, ya que existen 48 títulos mineros ya concedidos y 961 solicitudes²⁴¹, además de explotación ilegal de la minería. Resulta muy preocupante que la decisión de crear la reserva minera se haya tomado sin sustento en estudios de impacto ambiental, puesto que la Amazonía es una región formada por ecosistemas y culturas indígenas frágiles y cuya conservación es de importancia estratégica para la humanidad.

De acuerdo con el objetivo prioritario de la política económica de estímulo a la inversión en minería, desde su conformación en junio de 2012 la Agencia Nacional de Minería – ANM- desarrolló un Plan de Descongestión de Contratación y Titulación Minera que busca resolver las solicitudes en poder de Instituto Colombiano de Geología –INGEOMINAS-, actualmente Servicio Geológico Colombiano. Como resultado de este Plan 5.694 solicitudes fueron resueltas de fondo (61%) y 764 títulos mineros otorgados (13% de las solicitudes resueltas). De los 764 títulos otorgados 711 corresponden a contratos de concesión y 53 autorizaciones temporales²⁴².

²³⁸ El *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014* asigna a la explotación minera y la expansión energética el papel de principal “*locomotora*” de crecimiento y generación de empleo. Esta política económica estimula la inversión privada mediante la eliminación de barreras como las zonas de reserva o protegidas y los territorios de pueblos los indígenas y las comunidades afrodescendientes. La meta del *Plan minero energético Visión 2019* es triplicar el área de contratos mineros.

²³⁹ “*Colombia declara 17,6 millones de hectáreas como reserva energética minera*”, Presidencia de la República, junio 21 de 2012. Disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Junio/Paginas/20120621_02.aspx

²⁴⁰ Agencia Nacional de Minería, Resolución 0045 de 2012 *Por la cual se declaran y delimitan unas Áreas Estratégicas Mineras y se adoptan otras determinaciones*.

²⁴¹ “*La reserva minera en la Amazonia que el Ministro de Ambiente aprobó sin estudiar*”, Portal La Silla Vacía, junio 8 de 2012. Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/la-reserva-minera-en-la-amazonia-que-el-ministro-de-ambiente-aprobo-sin-estudiar-35135>

²⁴² Agencia Nacional de Minería, *Informe de Rendición de Cuentas 2013 – 2014*, pág. 15. Disponible en http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/rendicion_de_cuentas_2014.pdf

La bonanza de la minería está acompañada en muchas regiones de situaciones de violencia sociopolítica y graves violaciones a los derechos humanos. Según datos del sindicato trabajadores del sector minero, el 80% de las violaciones a los derechos humanos que ocurren en el país se presentan en los municipios con presencia de actividades mineras y petroleros (el 35% del total nacional); el 87% del desplazamiento forzado proviene de estos municipios; el 78% de los crímenes contra sindicalistas, 89% contra indígenas y 90% contra afrodescendientes, se cometen en áreas minero-energéticas²⁴³. De igual manera, las Naciones Unidas han advertido la coincidencia existente geográfica de actividades mineras, presencia de actores armados no estatales y desplazamiento forzado²⁴⁴.

Sumado a lo anterior, está la afectación que producen las actividades mineras sobre el territorio, los recursos disponibles en él y el medio ambiente, que constituyen garantías para la existencia física y cultural de los pueblos indígenas. Un estudio sobre los impactos de la minería publicado recientemente por la Contraloría General de la República²⁴⁵ concluye que: 1) Las violaciones a los derechos humanos asociadas a la minería revisten un carácter colectivo, por lo que la prevención y reparación deben ser prioritarias; 2) dichas violaciones afectan especialmente a sujetos de especial protección constitucional; 3) las violaciones mencionadas tienden a dar lugar a un patrón de violencia anti-comunitaria que atenta contra el derecho y las expectativas de derecho de propiedad sobre tierras y territorios constitucionalmente cualificados; 4) la minería carente de criterios de equilibrio y razonabilidad empeora de la insatisfacción de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, muchos de los cuales son de titularidad colectiva; y 5) este tipo de minería atenta contra el derecho al medio ambiente sano.

La Contraloría advierte que la presencia de explotaciones mineras estimula actividades económicas especulativas, la cuales afectan a las poblaciones locales más vulnerables y facilita la presencia de actores armados que ejercen control social en el territorio y vulneran los derechos de la población. De tal manera que, la concesión de títulos mineros y de contratos para la explotación minera en territorios ancestrales o que generan impacto en el plan de vida de las comunidades étnicas, cuando no ha sido consultada previamente, viola un derecho constitucional en sí mismo y pone en peligro la supervivencia física y cultural del sujeto colectivo, la cual depende del disfrute del territorio, el cual se encuentra salvaguardado por el derecho a la consulta previa²⁴⁶.

Con respecto a los derechos territoriales, la Contraloría subraya que los complejos mineros agravan los problemas agrarios históricos, ya que la minería presiona por el acceso a la tierra y otros recursos naturales como el agua, situación que facilita la

²⁴³ Ramírez Cuellar, Francisco (2011), *Gran minería y derechos humanos en Colombia*. Bogotá, 2011.

²⁴⁴ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA-, *Boletín Humanitario* de marzo 1- 30 de 2013, citado en *Industrias extractivas, recursos naturales y derechos humanos en Colombia*, Oidhaco y Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, pág. 3.

²⁴⁵ Contraloría General de la Nación, *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*, mayo de 2013, pág. 69.

²⁴⁶ *Ibidem*, págs. 23 y 49.

transformación del uso productivo del suelo, altera la vocación productiva de los suelos y estimula el acaparamiento de tierras²⁴⁷. Asimismo, el ente de control llama la atención sobre elevada vulnerabilidad de los territorios indígenas y de comunidades negras que han sido afectados por la titulación minera y los que lo serán en caso de que no se tomen medidas apropiadas para protegerlos. Al respecto ha planteado valiosas observaciones con relación a los impactos de la minería a tomar en cuenta para proteger los derechos de las comunidades locales²⁴⁸:

a. Las actividades mineras, tanto a cielo abierto como subterráneas, legales e ilegales, se desarrollan en muchos casos en ecosistemas estratégicos para la conservación ambiental, como páramos, bosques, humedales, ríos, zonas de inundación, selvas, zonas de nacimiento de aguas y de recargas de acuíferos, ocasionando la pérdida de importantes áreas para la conservación ambiental y la vida de los habitantes del territorio.

b. Es obligación de la Nación tomar medidas de regulación y razonabilidad en el otorgamiento de licencias ambientales y mineras, ponderando derechos constitucionales *ex ante*.

c. La actividad minera debería ser obligatoria y estrictamente regulada por parte del Estado de manera concertada con las comunidades locales. En algunas zonas debería ser restringida.

d. En las zonas afectadas por el conflicto armado no deberían aprobarse proyectos mineros.

e. El Estado debe prescindir de decisiones de autorización de exploración y explotación, en relación con su dimensión, magnitud e impacto, si éstas presentan un desajuste fehaciente o resultan incompatibles con los derechos fundamentales de las comunidades pertenecientes a los territorios, y con las políticas de planificación dirigidas a la protección ambiental y de la biodiversidad.

Se puede concluir que el Estado colombiano no ha tomado la decisión de armonizar el modelo de desarrollo económico con los derechos humanos de los pueblos indígenas, tal como lo recomendaron los anteriores Relatores Especiales. Por el contrario, la ausencia de una política agraria que proteja los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades rurales, lo mismo que la adopción de medidas legislativas y de política pública a favor de las actividades mineras, energéticas y de infraestructura han incrementado las vulneraciones a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y reforzado el riesgo de extinción de dichos pueblos.

La CCJ desea recordar que el Relator Especial presentó, durante el 21 período de sesiones del Concejo de Derechos Humanos, un estudio acerca de la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas en relación con las industrias extractivas²⁴⁹. No obstante, como se

²⁴⁷ *Ibidem*, pág. 60.

²⁴⁸ *Ibidem* Págs. 83 y 84

²⁴⁹ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 185.

ha mostrado en esta sección del presente reporte, el Estado colombiano ha ignorado el contenido de dicho estudio, particularmente en cuanto a dos de sus conclusiones:

- a. El Relator reiteró que la responsabilidad de proteger los derechos de los pueblos indígenas corresponde al Estado y que esta responsabilidad entraña la promulgación de un marco normativo adecuado que proteja los derechos de los pueblos indígenas al territorio y los recursos naturales, que resultan indispensables para su supervivencia (Párr. 82).
- b. El Relator subrayó que la consulta previa y el consentimiento constituyen requisitos indispensables para cualquier proyecto extractivo que afecte los territorios indígenas o aquellos recursos necesarios para su supervivencia (Párr. 85).

7. El derecho a la consulta y al consentimiento, libre previo e informado es objeto de continuas vulneraciones

El Relator Especial reconoció los avances en la jurisprudencia constitucional, pero expresó preocupación por la persistencia de la aprobación, sin consulta previa, de proyectos de ley, políticas públicas y la implementación de proyectos con impacto sobre el uso de tierras y recursos naturales (Párr. 44). Asimismo, advirtió sobre la existencia de proyectos de ley en materia indígena que debían ser consultados y concertados con los pueblos indígenas del país (Párr. 45).

Además el Relator llamó la atención sobre la aplicación del decreto 1320 de 1998²⁵⁰ que regula el procedimiento de consulta previa con los pueblos indígenas, pese a que la Corte Constitucional y la OIT han concluido en múltiples ocasiones que es incompatible con el Convenio 169. Finalmente, subrayó que uno de los principales desafíos a los que se enfrenta Colombia es el desarrollo de un procedimiento efectivo de consulta, de acuerdo con los estándares internacionales, tal como lo ha recomendado la misma OIT y lo ha dispuesto la Corte Constitucional (Párr. 47).

De acuerdo con los aspectos mencionados, el Relator Especial recomendó *concertar con los pueblos indígenas el proyecto de ley sobre la consulta y asegurar que sea consistente con las normas internacionales aplicables y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los mecanismos internacionales pertinentes, y confía que el acompañamiento del Sistema de las Naciones Unidas, especialmente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ayude a este respecto* (Párr. 78).

Diversas instancias de las Naciones Unidas han exhortado al Estado colombiano a cumplir sus obligaciones con respecto al derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. Baste citar solamente las recomendaciones de los órganos de vigilancia de los Tratados:

a. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó al Estado que *apruebe y aplique de manera concertada una legislación que regule el derecho a la consulta previa de conformidad con el Convenio Nº 169 de la OIT y las recomendaciones pertinentes del CEACR de la OIT, para que se celebren todas las consultas previas de una manera que respete el consentimiento libre y fundamentado de las comunidades afectadas. El Comité también recomienda al Estado parte que pida asesoramiento técnico al ACNUDH y a la OIT con este propósito*²⁵¹.

b. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó al Estado tomar *medidas concretas para revisar los procesos relativos a los proyectos de infraestructura,*

²⁵⁰ Decreto 1320 de 1998 *Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.*

²⁵¹ Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, Párr. 20.

*desarrollo y minería y que aplique plenamente las decisiones de la Corte Constitucional a este respecto. El Comité también recomienda al Estado parte que revise la Directiva Presidencial N° 001 y el proyecto de ley elaborado por el Grupo de Consulta Previa del Ministerio del Interior. El Comité recomienda además al Estado parte que, con la consulta y participación de los pueblos indígenas y afrocolombianos, adopte una ley que establezca claramente el derecho al consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, así como con las decisiones pertinentes de la Corte Constitucional*²⁵².

c. El Comité de Derechos Humanos recomendó *reforzar las medidas especiales a favor de las poblaciones afrocolombianas e indígenas para garantizar el goce de sus derechos y en particular para que puedan ejercer control efectivo sobre sus tierras y recibir restitución de aquellas si ello procede. El Estado debe adoptar una legislación que criminalice la discriminación racial, y adoptar la legislación pertinente para la realización de consultas previas de manera que se garantice el consentimiento libre, previo e informado de los miembros de la comunidad*²⁵³.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha protegido el derecho fundamental a la consulta previa. A causa de la vulneración de la consulta en el trámite legislativo, la Corte ha declarado inexecutable las medidas legislativas como la Ley General Forestal, el Estatuto de Desarrollo Rural y la reforma del Código de Minas, que contenían disposiciones que afectaban los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

De otro lado, el gobierno nacional ha creado la Dirección de Consulta Previa adscrita al Ministerio del Interior que como parte de sus funciones se encarga de dirigir y coordinar los procesos de consulta previa; establecer las respectivas metodologías y herramientas; verificar directamente la presencia de grupos étnicos en áreas donde se pretende desarrollar proyectos y expedir certificaciones al respecto; y actualizar la información del Ministerio sobre los procesos de consulta²⁵⁴. La Dirección incluye entre su marco reglamentario la Directiva Presidencial 01 de 2010²⁵⁵, cuya modificación ha sido recomendada de tiempo atrás porque no ajusta al contenido del derecho a la consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT ni de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas²⁵⁶.

A pesar de las recomendaciones de los órganos especializados relativas al derecho a la consulta previa, a que la Corte Constitucional ha desarrollado una valiosa jurisprudencia que precisan el contenido del derecho y las obligaciones del Estado, y la existencia de una dependencia especializada adscrita al Ministerio del Interior, el derecho de los pueblos

²⁵² Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 221, Párr. 9.

²⁵³ Naciones Unidas, citado *supra* en Nota 220, Párr. 25.

²⁵⁴ Decreto 2893 de 2011 *Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior*, Artículo 16.

²⁵⁵ Directiva Presidencial 01 de marzo de 2010, *Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales*.

²⁵⁶ Ministerio del Interior, *Respuesta al derecho de petición DF-130, presentado por la CCJ*, mayo 14 de 2014.

indígenas y los demás grupos étnicos a ser consultados para obtener su consentimiento continúa siendo vulnerado por parte del Estado colombiano. Así lo evidencia el estudio adelantado por la Acnudh que examinó los procesos de consulta previa en los que participaron 3.300 titulares del derecho sin hallar ni siquiera una buena práctica. Entre de los principales problemas identificados por la Acnudh en sus estudio sobresalen la desarticulación entre los ministerios del Interior, Minas y Energía y Medio Ambiente y la confusión con respecto a la responsabilidad de las empresas privadas²⁵⁷. La divulgación de este estudio puede resultar de importancia fundamental para que las poblaciones interesadas cuenten con argumentos calificados para la defensa de sus derechos.

Complementariamente al estudio mencionado, la Acnudh adelantó un proceso participativo con la finalidad de conocer y sistematizar la visión, aspiraciones y propuestas de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales y rom en relación con su derecho a ser consultados y obtener su consentimiento previo, libre e informado sobre los asuntos que afectan sus derechos²⁵⁸. Los participantes en la iniciativa elaboraron propuestas basadas en su experiencia directa, tales como los *Principios rectores en los procesos de consulta previa para la obtención de consentimiento previo libre e informado*, y otras dirigidas a ajustar el procedimiento de los procesos de consulta previa, tanto en el caso de medidas legislativas y como administrativas.

No obstante, sin dar mayor importancia a las recomendaciones y propuesta arriba mencionadas, el gobierno continúa aplicando el decreto 1320 de 1998 y directiva presidencial 01 de 2010, los cuales no se ajustan a los estándares internacionales de derechos humanos ni satisfacen los criterios fijados por la Corte Constitucional, la cual ha reiterado en sus fallos que el decreto 1320 no debe ser aplicado dada su incompatibilidad con la Constitución²⁵⁹.

En las condiciones descritas, entre 2010 y 2013 se adelantaron 21 procesos de consulta en el marco de la expedición de licencias ambientales para proyectos de perforación exploratoria, explotación petrolera; construcción de oleoductos, plantas termoeléctricas, carboeléctricas e hidroeléctricas; interconexión gasífera y eléctrica; campos de producción gasífera; concesiones mineras y construcción o ampliación de vías terrestres²⁶⁰. La Contraloría General de la Nación ha llamado la atención ante el hecho de que no se está realizando la consulta previa al otorgamiento de títulos mineros, ni frente a la declaratoria

²⁵⁷ “*Mecanismo de consultas previas no satisface a nadie*”, diario El Colombiano.com, 4 de marzo de 2013. Disponible en http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/M/mecanismo_de_consultas_previas_no_satisface_a_nadie/mecanismo_de_consultas_previas_no_satisface_a_nadie.asp

²⁵⁸ Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, *Voces y Palabras Mayores de los pueblos étnicos de Colombia sobre el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado – Documento de Trabajo*, Primera edición, abril de 2013.

²⁵⁹ Ver al respecto: Corte Constitucional, sentencia T-745 de 2010 y T-680 de 2012.

²⁶⁰ Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, Respuesta al derecho de petición DF- 133 presentado por la CCJ, Anexo 1, junio 17 de 2014.

de zonas mineras indígenas y de comunidades negras, ni de áreas estratégicas mineras en claro desconocimiento del Convenio 169 de la OIT²⁶¹.

Muchos de estos procesos implicaron la participación de más de un pueblo indígena y/o comunidad afrodescendiente. Para la consulta relacionada con licencias y permisos ambientales se continúa aplicando el decreto 1320 de 1998. De igual manera, se está dando aplicación a la directiva presidencial 01 de 2010, pasando por alto que, por expreso mandato constitucional, la regulación de la consulta previa es un asunto del resorte exclusivo del Congreso de la República a través de una ley estatutaria²⁶².

La directiva presidencial 01 de 2010 no fue concertada con los pueblos indígenas ni con las comunidades afrodescendientes; y descarta la consulta previa en casos en los que se deban tomar medidas urgentes en materia de violación de derechos humanos y cuando el proceso de consulta previa no sea obligatorio de conformidad con ley expresa. Por último, la directiva 01 establece que en ejercicio de este derecho fundamental no pueden vetar el desarrollo de proyectos, con lo cual reduce concibe el derecho a la consulta al nivel de un trámite previo a la implementación o desarrollo de proyectos que puedan afectar a los pueblos indígenas o a las comunidades afrodescendientes, pero que sus resultados no son tenidos en cuenta si se oponen al desarrollo de los mismos conformidad con ley expresa²⁶³.

Aunque de tiempo atrás el gobierno ha anunciado la presentación al Congreso de la República de un proyecto de ley estatutaria que reglamente la consulta previa, funcionarios de alto nivel del gobierno nacional han declarado públicamente de manera contraria al ejercicio de este derecho fundamental, con lo que han creado un ambiente de confusión y rechazo en la opinión público hacia los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, presentándolos como un obstáculo para el desarrollo social y económico del país. Por ejemplo, el anterior ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Juan Camilo Restrepo afirmó que los procesos de consulta previa se convirtieron en algo *“laberíntico, interminable y costosísimo que ha hecho crisis”*, y que *“prácticamente está paralizando la gestión estatal, tanto la legislativa como la administrativa”*²⁶⁴.

En la misma dirección, otros funcionarios del gobierno nacional han difundido la idea de que la consulta, en lugar de constituir un derecho fundamental, es un trámite que debe ser superado rápidamente. El viceministro del Interior para la Participación e Igualdad de

²⁶¹ Contraloría General de la Nación, citado *supra* en Nota 245, págs. 41 y 42.

²⁶² La Constitución Política en su Artículo 152 establece que mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará materias como los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; y las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, entre otros.

²⁶³ Comisión Colombiana de Juristas, *“Directiva Presidencial del Gobierno Nacional pretende regular el ejercicio del derecho fundamental a la Consulta Previa violando las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia”*. Boletín No. 4: Serie sobre el derecho a la consulta previa de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, mayo 12 de 2010.

²⁶⁴ *“Consultas con minorías étnicas ‘paralizan’ la agenda estatal”*, diario El Tiempo.com, 9 de febrero de 2013. Disponible en http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12587449.html

los Derechos, Aníbal Fernández de Soto, aseguró que “[u]na consulta previa se hace con el ánimo de lograr acuerdos, si no se llega a ellos la consulta se cierra dejando la constancia y avanzando en los procesos”²⁶⁵. El mismo viceministro señaló que “existen unas zonas grises en la aplicación de la consulta. Si bien existe un convenio internacional firmado por Colombia y una jurisprudencia de la Corte Constitucional que lo desarrolla, el mismo tribunal ha pedido al Congreso y al Gobierno legislar sobre la materia. Lo que queremos es que haya claridad en las reglas de juego para entender cómo se debe aplicar el derecho fundamental a la consulta previa”²⁶⁶, con lo que hizo a un lado las recomendaciones internacionales de las Naciones Unidas y de la OIT. Igualmente, el ministro del Medio Ambiente, Juan Gabriel Uribe, propuso establecer “etapas y escalas para dar resultados”²⁶⁷ en los procesos de consulta previa.

De modo coincidente con las posturas del gobierno, los empresarios del sector minero-energético consideran las consultas previas como una “*pedra en el zapato*” para el desarrollo de los grandes proyectos. La Asociación Colombiana del Petróleo, afirmó en 2013 que los procesos de consulta dificultan la actividad exploratoria en tierra firme, y que por dicha causa en ese año se habría reducido dicha actividad en 52%. La directora del gremio petrolero afirmó que “[n]o hay seguridad jurídica. Se requiere una ley estatutaria para reglamentar el proceso de consulta previa (...) El Estado no ha organizado adecuadamente el aparato gubernamental para que se lleven a cabo los procesos de consulta; se requiere un ajuste institucional”²⁶⁸.

En 2013 se conoció una versión preliminar de proyecto de ley estatutaria redactado por el Ministerio del Interior, en el que se fijaban los requisitos y los procedimientos de la consulta previa. El proyecto de ley buscaría hacer viables medidas legislativas y administrativas, al igual que proyectos de desarrollo²⁶⁹. A juicio de Proindígena – GIZ, este documento preliminar contenía disposiciones que ocupan algunos vacíos del decreto 1320 y la directiva presidencial 001, tales como la obligatoriedad del consentimiento ante la posibilidad de desalojo de los territorios, el agotamiento y contaminación de los recursos naturales y el impacto socio ambiental que ponga en riesgo la existencia física y cultural de los pueblos; medidas para la su protección de los lugares sagrados; medidas de protección para pueblos indígenas no contactados o en contacto inicial; la creación de un registro étnico y de un escenario de consulta a los pueblos interesados en el trámite de leyes²⁷⁰.

²⁶⁵ “Aníbal Fernández de Soto: ‘No tememos revisar cosas del pasado’”, diario El Espectador.com, enero 29 de 2013.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ Diario El Tiempo.com, citado *supra* en Nota 264.

²⁶⁸ “En 67% de las consultas con comunidades no hay acuerdo”, diario portafolio.co, diciembre 16 de 2013. Disponible en <http://www.portafolio.co/economia/67-las-consultas-comunidades-no-hay-acuerdo>

²⁶⁹ Versión preliminar del Proyecto de Ley Estatutaria “Por la cual se reglamenta la Consulta Previa para Grupos Étnicos y se dictan otras disposiciones”, 2013.

²⁷⁰ Murcia, Diana Milena, Proindígena – GIZ, *El derecho a la Consulta previa en Colombia - Análisis del borrador de proyecto de reglamentación*, de junio de 2012, febrero de 2013. Disponible en http://www.giz-governance-inclusion-social-seguridad.org/wp-content/uploads/2013/09/DMurcia_Analisis-reglamentacion_Colombia_2013.pdf

Sin embargo, la versión preliminar del proyecto de ley estatutaria sobre el derecho a la consulta también contenía disposiciones que no se ajustan a los estándares internacionales de derechos humanos, como eximir de consulta previa la militarización de los territorios indígenas, las operaciones de erradicación de cultivos de uso ilícito y la adopción de medidas urgentes de protección de los derechos humanos. Además, el texto negaba el “*poder de veto*” de la consulta previa para proyectos y políticas gubernamentales. Dicho proyecto de ley no fue radicado.

De cualquier manera, en el trámite de un proyecto de ley sobre consulta previa el Congreso de la República debe tomar en cuenta los estándares fijados en el Convenio 169 y en las observaciones de la OIT, al igual que la jurisprudencia constitucional.

8. El gobierno no ha actualizado el diagnóstico de la real situación de los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas

El Relator Especial llamó la atención sobre la existencia de brechas significativas en el efectivo disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas en comparación con el promedio de la población colombiana. Además, señaló que los efectos del conflicto armado y el desplazamiento forzado han colocado a muchos pueblos indígenas en estado de precariedad crítica, y que por lo tanto existe la necesidad de fortalecer programas que implementen los derechos sociales y económicos de los pueblos indígenas, incluida la provisión de alimentos y servicios de salud, especialmente para aquellas comunidades desplazadas y afectadas por el conflicto armado (Párr. 49). Entre los asuntos de preocupación la mortalidad materna e infantil, accesibilidad y calidad en el derecho a la salud, las dificultades para que las mujeres tengan acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y las elevadas tasas de analfabetismo (Párr. 49 a 54).

El presente capítulo trata de las recomendaciones del Relator en materia de diagnóstico de los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas, con atención particular al derecho a la salud.

8.1 El Estado no dispone de información específica y actualizada las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas

Como medio para mejorar la provisión de servicios sociales adecuados a los pueblos indígenas, el Relator Especial recomendó *actualizar y sistematizar el censo de población e información sobre el perfil socioeconómico de los pueblos indígenas, a través de la consolidación concertada de un sistema de información socio demográfica con enfoque diferencial para los pueblos indígenas* (Párr. 80).

La implementación de esta recomendación ha sido bastante incompleta, lo que repercute en que otras medidas adoptadas por el gobierno resulten inadecuadas para garantizar los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas en Colombia.

La institución gubernamental competente, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– realiza desde 1998 proyecciones anuales de población indígena con base en Censo de población y vivienda de 2005. El alcance que tienen los censos de población y de vivienda es la obtención de estadísticas que sirven de base para la elaboración de planes generales de desarrollo, y programas y proyectos. Sin embargo, dichos censos miden un universo poblacional en un momento temporal y no son actualizados en periodos intercensales²⁷¹.

²⁷¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, *Respuesta al derecho de petición DF-136 presentado por la CCIJ*, mayo 15 de 2014.

Con relación a la población indígena, el DANE reporta que un *“proyecto de estadísticas para los grupos étnicos se enmarca dentro de las políticas de producir, analizar y difundir la información estratégica que permita visibilizar y caracterizar estadísticamente estas poblaciones. Para lograr este objetivo se han diseñado estrategias de análisis y difusión de la información del Censo General 2005 tales como la realización de artículos y estudios post censales con enfoque étnico, talleres y diplomados dirigidos a las comunidades étnicas y un sistema de consulta de información censal de los grupos étnicos que incluye la serie de proyecciones de la población indígena en resguardos legalmente constituidos certificada por el DANE al DNP anualmente”*²⁷². No obstante, los estudios post- censales del DANE acerca de grupos étnicos disponibles no están debidamente actualizados, pues datan de años anteriores a 2009²⁷³.

En el segundo semestre de 2013, el DANE inició la formulación de un plan estadístico para grupos étnicos, que tiene la finalidad definir un marco de actuación interinstitucional que permita contar con la información estadística requerida para la ejecución y seguimiento de la política pública de los grupos étnicos. Actualmente, el DANE dedica esfuerzos a la fase de planeación del próximo censo de población y vivienda.

Lo anterior permite concluir que la información estadística acerca de las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas se encuentra desactualizada e incompleta, lo cual constituye una falencia que impide la formulación de la política pública adecuada para garantizar el disfrute de los derechos sociales y económicos por parte de dichos pueblos. Por lo tanto, la recomendación del Relator Especial no ha sido aplicada plenamente.

8.2 El Estado carece de un diagnóstico apropiado sobre el derecho a la salud de los pueblos indígenas

El disfrute del derecho a la salud por parte de los pueblos indígenas enfrenta serias dificultades. El Ministerio de Salud y Protección Social reconocía en 2011 que únicamente el 67,5% de los indígenas estaban afiliados al régimen subsidiado de salud, es decir 931.647 de un total de 1,4 millones de indígenas. La afiliación al sistema de salud es un elemento importante, pero no constituye garantía suficiente de acceso de los miembros de los pueblos indígenas, ni de calidad y permanencia en el sistema. Además, desde años atrás el Sistema de Salud atraviesa una crisis estructural que no ha sido superada²⁷⁴, con

²⁷² Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE-, <https://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/grupos-etnicos>

²⁷³ DANE, *La Visibilización Estadística de los Grupos étnicos Colombianos*, Pág. 23. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

²⁷⁴ Entre los aspectos de la crisis estructural que atraviesa el sistema de salud en Colombia se encuentran una demanda de servicios que rebasa a la oferta, debido a la baja cobertura del régimen contributivo (que debe pagar por los servicios), con respecto a la cobertura del régimen subsidiado, lo que afecta la sostenibilidad financiera del sistema; el déficit de financiación originado en las restricciones de la política fiscal; y la débil regulación a los intereses privados, representados en las Empresas Prestadoras de Salud -EPS-, que ha posibilitado que sean comunes los casos de corrupción en el la destinación de manejo de los fondos destinados a la salud, y la creación de numerosas barreras para el acceso a los servicios y medicamentos. Como consecuencia se ha reforzado la inequidad del sistema de salud, que

consecuencias que recaen con mayor peso sobre las poblaciones en situación de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas.

Un factor que influye en la elevada incidencia de enfermedades infecciosas y malnutrición infantil y de las mujeres indígenas gestantes por encima del promedio nacional son los obstáculos que impiden o dificultan el acceso de los pueblos indígenas al agua potable²⁷⁵. Un 70% de los niños indígenas sufren de desnutrición crónica; el 63% del total de su población está sumergida en una pobreza estructural y el 47,6% está por debajo de la línea de miseria²⁷⁶.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– ha llamado la atención sobre mortalidad infantil indígena en Colombia. La cual es una de las más elevadas en el mundo, con un índice de 63,3 muertes por cada mil nacidos vivos, en comparación con el promedio nacional de 41,3. Concretamente, un promedio de 250 de cada mil niños nacidos en las comunidades Nasa (Cauca), Awá (Nariño) y Embera (Antioquia) mueren antes de los 6 años de edad, siendo la desnutrición la causa principal, porque esta condición deprime la respuesta inmunológica contra enfermedades como la tuberculosis, el sarampión, la viruela, la tosferina y las enfermedades infecciosas y parasitarias en general²⁷⁷.

Con relación al derecho a la salud de los pueblos indígenas el Relator Especial instó al gobierno a adoptar las siguientes medidas (Párr. 81):

- Impulsar una intervención adecuada y consultada con las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas que logre frenar los altos niveles de mortalidad y morbilidad que los aquejan. En particular, se deben establecer puestos de atención en salud con personal médico, en los territorios indígenas, para que haya una atención oportuna acorde con las condiciones geográficas de muchas comunidades.

- Diseñar e implementar una estrategia de prevención de la muerte por desnutrición de los niños, niñas, mujeres en embarazo y ancianos indígenas.

- El Gobierno debe tomar medidas para garantizar la disponibilidad de recursos financieros suficientes para la inversión por parte de las autoridades locales en salud de los pueblos indígenas.

está representada en la falta de cobertura universal, el estancamiento del acceso al sistema, que origina que este se reclame a través de la acción de tutela. La Corte Constitucional, en la sentencia T- 760 de 2008 ordenó al Ministerio de la Protección Social, a la Comisión de Regulación en Salud y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud adoptar las medidas necesarias relativas a la superar las fallas de regulación en los planes de beneficios y al flujo de recursos para financiar los servicios de salud. Ver al respecto: Corte Constitucional, Sentencia T- 760 de 2008 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁷⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, *Pueblos Indígenas, Diálogo entre culturas. Tercer Cuaderno del Informe sobre Desarrollo Humano*, agosto 28 de 2012, Pág. 55.

²⁷⁶ *Ibidem*, págs. 56 y 57.

²⁷⁷ *Ibidem*, pág. 60.

De acuerdo con la información disponible, las tres medidas recomendadas por el Relator se encuentran apenas en fase de formulación, como se reseña continuación:

a. La actualización y sistematización de la información relativa a la epidemiología de las enfermedades y problemas de salud que aquejan a los pueblos indígenas, que debe constituir la base principal en el diseño de la política pública correspondiente, es incompleta.

De acuerdo con el PND 2010-2014, la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social ha adelantado acciones correspondientes a la incorporación de los lineamientos de política de salud para los pueblos indígenas en el Plan Decenal de Salud Pública –PDSP²⁷⁸-, previo proceso de concertación y participación de la Subcomisión de Salud y su aprobación por la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas.

Entre las acciones correspondientes a la política de salud para los pueblos indígenas, ejecutadas entre octubre de 2012 y septiembre de 2013, se encuentran la definición y contratación del Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC- como operador de la Prueba Piloto de la metodología de levantamiento de información, la iniciación de la prueba piloto y los ajustes a dicha metodología en la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente; y el acuerdo de concertación del Capítulo Indígena del Plan Decenal en la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente²⁷⁹.

El Ministerio además publicó la “*Situación de Salud con enfoque diferencial 2013*”, que se basa en datos del Censo de Población de 2005 anteriormente mencionado. Dicho estudio contiene información de interés, pero que desactualizada, sobre población indígena con discapacidad (2005 y 2011) y mortalidad general de la población indígena según grandes causas (2008-2010)²⁸⁰. El documento del Ministerio hace referencia a las “*grandes causas de mortalidad general en población indígena*” entre 2008 y 2010, pero estas corresponden solamente a categorías generales como enfermedades del sistema circulatorio, seguidas de “*todas las demás causas*”, causas externas, ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal, neoplasias (tumores) y enfermedades transmisibles²⁸¹.

²⁷⁸ El *Plan Decenal de Salud Pública, PDSP, 2012 – 2021*, es un producto del PND 2010 – 2014 que busca la reducción de la inequidad en salud. Sus objetivos son: Garantizar el goce efectivo del derecho a la salud para todos, mejorar las condiciones de vida que modifican la situación de salud y disminuyen la carga de enfermedad existente manteniendo cero tolerancia frente a la mortalidad, la morbilidad y la discapacidad evitables. El enfoque étnico está presente en los “*Enfoques Conceptuales*” del PDSP (Págs. 35 y 369). Ver Ministerio de Salud y Protección Social, *Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021*, Bogotá, marzo 15 de 2013. Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Plan%20Decenal%20-2020%20Documento>

²⁷⁹ Ministerio de Salud y Protección Social, *Respuesta al derecho de petición DF-138-1 presentado por la CCJ*, mayo 21 de 2014.

²⁸⁰ Ministerio de Salud y Protección Social, *Análisis de Situación de Salud de poblaciones diferenciales Colombia 2013*, figura 30, pág. 77.

²⁸¹ Ministerio de Salud y Protección Social, *Análisis de Situación de Salud de poblaciones diferenciales Colombia 2012*, págs. 74 y 104.

Recientemente, el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud elaboraron un perfil epidemiológico²⁸², en el que se identifican las cuestiones de salud de los pueblos indígenas que requieren mayor atención. En dicho perfil se identifican los eventos más notificados en la población indígena como son las enfermedades transmitidas por vectores (Ej. malaria y dengue), la exposición rábica y el accidente ofídico, con mayor porcentaje en la población masculina; además de malnutrición, hepatitis A y tuberculosis pulmonar con mayores porcentajes en las mujeres²⁸³.

El perfil indica que las enfermedades isquémicas del corazón (en 10.87% de los eventos) son la primera causa de muerte en los indígenas asociadas a la condición de salud. Otras de las principales causas de mortalidad en la población indígena son las enfermedades infecciosas del tracto respiratorio e intestinal, las deficiencias nutricionales y anemias²⁸⁴.

Asimismo, el Ministerio de Salud identifica un punto crítico en la situación de salud de los pueblos indígenas asociado a las enfermedades carenciales que reflejan los problemas nutricionales, especialmente de los niños afectados, en mayor proporción que el resto de la población infantil por enfermedad diarreica aguda e infecciones respiratorias. Al respecto, el Ministerio concluye que la situación de vulnerabilidad nutricional de los pueblos indígenas, consecuencia de las desigualdades económicas y la exclusión étnica y cultural, se ve agravada por el impacto que sobre la base material de la subsistencia de las comunidades y su cultura ocasionan el conflicto armado y la violencia, que han golpeado con más fuerza a la población rural debido a varios factores entre los que destaca la disputa por el control territorial por parte de los actores armados y el Estado; la tradicional concentración de la tierra; el fenómeno del narcotráfico y el auge de economías extractivas y la consecuente presencia de empresas nacionales y transnacionales en los territorios ancestrales²⁸⁵.

Los hallazgos del perfil epidemiológico del Ministerio de Salud presentan importantes coincidencias con los problemas y recomendaciones planteados años atrás por las organizaciones indígenas y los organismos internacionales. En la misma línea de coincidencia, el Ministerio reitera las recomendaciones al Estado y la sociedad para que se trabaje de manera integrada, intersectorial y articulada con los pueblos indígenas, con el fin de hacer efectivo el goce de sus derechos, en aspectos tales como la tenencia de la tierra, la seguridad alimentaria, la disponibilidad de condiciones adecuadas para su pleno desarrollo humano, y fortalecer los procesos de gestión y análisis de la información con participación de los pueblos indígenas con el fin de generar políticas públicas pertinentes y adecuadas desde perspectivas interculturales.

²⁸² Ministerio de Salud, *Perfil epidemiológico de pueblos indígenas de Colombia*, 2012.

²⁸³ *Ibidem*, pág. 42.

²⁸⁴ *Ibidem*, pág. 49.

²⁸⁵ *Ibidem*, pág. 59.

Por otra parte, el mismo Ministerio ha puesto en marcha un proyecto para la constitución de un Observatorio de Salud de los Grupos Étnicos²⁸⁶, cuyo objetivo es suministrar datos y la generación de indicadores sobre la situación de los grupos étnicos que resolvería la el inmenso vacío de información existente.

²⁸⁶ El Ministerio de Salud define el *Observatorio de Salud Étnica de Colombia* como “un sistema inteligente de información que facilita la disponibilidad de datos y la generación de indicadores sobre la situación de los grupos étnicos con presencia en el país, realiza seguimiento a la evolución y tendencias de su situación de salud, el acceso a los servicios de salud y las desigualdades de mayor impacto entre estas comunidades, proporcionando mayor gestión del conocimiento para la orientación de políticas en salud y en la efectiva asignación de recursos para intervenciones conducidas entre las comunidades”. Ver Ministerio de Salud y Protección Social, *Guía de Registros, Observatorios, Sistemas de Seguimiento y Salas Situacionales Nacionales*, 2013, pág. 8 Disponible en <http://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Gu%C3%ADa%20metodol%C3%B3gica%20para%20registros,%20observatorios,%20sistemas%20de%20seguimientos%20y%20salas%20situacionales%20nacionales%20en%20salud.pdf>

9. Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan las conclusiones del reporte de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Relator Especial para los derechos de los pueblos indígenas luego de su misión a Colombia, realizada en 2009. De igual manera la CCJ presenta algunas solicitudes a la Relatora Especial.

9.1 La situación de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia continúa siendo crítica, ya que las políticas en materia de agricultura, energía y minería no se ajustan al contenido de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado. Los intereses existentes sobre los territorios indígenas y los recursos naturales, el conflicto armado y el desplazamiento forzado intensifican el riesgo de extinción de los pueblos indígenas.

Transcurridos cinco años de la visita del anterior Relator Especial, Sr James Anaya, durante los que se dieron importantes avances normativos relativos a la reparación de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas, lo mismo a los diálogos de paz entre el gobierno y el grupo guerrillero Farc, tiene plena vigencia la observación del Sr. Rodolfo Stavenhagen cuando tenía a su cargo la Relatoría Especial:

*"[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"*²⁸⁷.

9.2 Los derechos de los pueblos indígenas en Colombia están ampliamente reconocidos constitucional y legalmente. Los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos de los pueblos indígenas forman parte del bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional ha desarrollado ampliamente el contenido de los dichos derechos y de las obligaciones del Estado. Complementariamente, diversos órganos internacionales de derechos humanos han formulado valiosas recomendaciones sobre medidas concretas para dar cumplimiento efectivo a dichas obligaciones. El más reciente avance normativo es el decreto ley 4633 de 2011, el cual contiene disposiciones para la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH pertenecientes a los pueblos indígenas y protege los derechos y la restitución de sus territorios.

Sin embargo, la implementación efectiva de la normatividad internacional es precaria. Paralelamente, han sido promulgadas normas y políticas que promueven el modelo de desarrollo económico basado en la explotación minera, hídrica, forestal y agroindustrial que ocasiona serias consecuencias en los territorios de las comunidades indígenas.

²⁸⁷ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61° período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición: Misión a Colombia. E/CN.4/2005/88/Add.2, noviembre 10 de 2014. Párr. 81.

Además, la política de seguridad y defensa no se ajusta a las obligaciones de respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas e implica violaciones a estos.

a. Se solicita a la Relatora Especial exhortar nuevamente al Estado a cumplir plenamente y en su integridad las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y de DIH, particularmente el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas en países independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

b. De igual manera, se solicita a la Relatora que inste al Estado a asegurar los recursos necesarios para el trabajo de los órganos de control en su labor de a favor de los pueblos indígenas, en particular la Comisión de Seguimiento del Ministerio Público a la implementación de los decretos leyes para los grupos étnicos²⁸⁸, la Defensoría Delegada para los pueblos indígenas y las minorías étnicas²⁸⁹, el Sistema de Alertas Tempranas²⁹⁰ y el Programa de Defensores Comunitarios²⁹¹.

²⁸⁸ Los decretos leyes 4633 de 2011 (atención y reparación a víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas) y 4635 de 2011 (atención y reparación a las víctimas de las comunidades afrodescendientes, palenqueras y raizales) dispusieron la creación de comisiones de seguimiento y monitoreo a las cuales se les asignó como función primordial, el seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas señaladas en estas normas especiales. El mecanismo de monitoreo está integrada para el caso de los pueblos indígenas por el Procurador General de la Nación o su delegado quien la presidirá, el Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaria técnica, el Contralor General de la Republica y dos representantes de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.

²⁸⁹ La Defensoría del Pueblo a través de su Delegada para los indígenas y las minorías étnicas tiene a su cargo garantizar el reconocimiento y efectividad de los derechos humanos, colectivos e integrales de los grupos étnicos, en el marco de la Constitución Política y la ley 24 de 1992, las resoluciones 396 de 2003 y 1602 de 1995. Entre otras funciones, dicha Delegada tienen a su cargo el análisis de la legislación relacionada con la construcción e implementación de políticas públicas y la aplicación de las mismas en el caso de las poblaciones étnicas, con el fin de recomendar correctivos y mejoras; elaborar informes de diagnóstico de la situación de derechos humanos y de las políticas públicas correspondientes a los grupos étnicos; formular las recomendaciones correspondientes, mediante los informes y resoluciones defensoriales; brindar atención especializada en asuntos étnicos con el fin de hacer efectivos los derechos humanos y garantías fundamentales de los indígenas, afrocolombianos, raizales y ROM y de potenciarlos como titulares activos de los mismos.

²⁹⁰ El Sistema de Alertas Tempranas –SAT– es el instrumento con el cual la Defensoría del Pueblo acopia, verifica y analiza, de manera técnica información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado, y advierte a las autoridades concernidas con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas. El SAT emite Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, con recomendaciones sobre medidas de prevención y protección. Sin embargo, la Comisión Intersectorial Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas- CIAT-, creada por el decreto 2890 de 2013, es la instancia encargada de recomendar al Ministro del Interior, la emisión o no de alertas tempranas, así como recomendar la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, a la integridad, libertad y seguridad personal e infracciones al DIH. La CIAT está conformada por el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Director de la Unidad Nacional de Protección, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El Defensor del Pueblo está entre los invitados permanentes de esta instancia. Se considera que la creación de la CIAT restó efectividad e independencia al SAT en su labor de prevención.

²⁹¹ El Programa de Defensores Comunitarios de la Defensoría del Pueblo es una estrategia de prevención y protección a las víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, con el objetivo de desarrollar acciones descentralizadas de promoción, divulgación y protección de los derechos humanos e infracciones al DIH en comunidades altamente vulneradas o vulnerables por el conflicto armado interno. Una de las estrategias del programa es el acompañamiento permanente a comunidades víctimas o en riesgo, en zonas afectadas por el conflicto armado a través del ejercicio y promoción de la acción estatal que permita la prevención y la protección de la población civil, en

9.3 El riesgo para la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas se agrava como consecuencia de las vulneraciones de derechos humanos de los pueblos indígenas, cometidas en el marco de la política de defensa y seguridad, basada en el involucramiento de la población civil en el conflicto armado y en la militarización de las comunidades.

Se solicita a la Relatora exhortar al gobierno para que garantice que la fuerza pública cumpla plenamente sus obligaciones conforme a las normas del DIH, en especial la obligación abstenerse de desarrollar actividades militares en territorios indígenas sin consulta previa (conforme a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas). Es recomendable que la Relatora incluya en la recomendación la supresión de las acciones cívico militares en estos territorios y de las actividades que involucren a la niñez indígena como informantes de la Fuerza Pública o bajo cualquier otra modalidad.

9.4 Los pueblos indígenas han sostenido una postura de rechazo al conflicto armado y a las prácticas de los actores armados que los involucran en las hostilidades. Sin embargo, todos los actores armados cometen infracciones al DIH desconociendo el estatus de población civil de dichos pueblos.

Se solicita a la Relatora hacer un llamado a las delegaciones de las partes en la Mesa de Conversaciones de Paz a comprometerse a garantizar la participación de los pueblos indígenas en el proceso de paz, a atender el llamado de estos a acordar un cese bilateral del fuego y a cesar las actividades militares en sus territorios ancestrales.

9.5 Con frecuencia los miembros de los pueblos indígenas son víctimas de MAP y MSE empleadas en sus territorios especialmente por los grupos guerrilleros. El gobierno ha adoptado medidas de prevención de las consecuencias de las MAP. Sin embargo, el gobierno no ha gestionado los servicios de una organización internacional especializada en la materia, tal como lo recomendó el Relator Especial, por lo que las acciones de desminado en los territorios están a cargo de la fuerza pública. Las actividades de desminado a cargo de la fuerza pública refuerzan la militarización de los territorios indígenas, desconocen la neutralidad declarada por los pueblos indígenas e incrementan el riesgo para los miembros de dichos pueblos.

a. Se solicita a la Relatora reiterar el llamado a los grupos guerrilleros de evitar el uso de MAP y artefactos no convencionales, especialmente en los territorios indígenas.

b. Se solicita a la Relatora reiterar la recomendación del anterior Relator Especial de invitar a una organización internacional competente con el fin de que lleve a cabo el desminado de los territorios indígenas, otorgando así debidas garantías humanitarias a los pueblos indígenas.

9.6 El conflicto armado interno continúa causando graves daños a los niños y niñas indígenas, quienes son víctimas de reclutamiento, utilización en actividades bélicas, desplazamiento forzado y otras violaciones a sus derechos. La intensificación de las hostilidades en los territorios indígenas ha aumentado la vulnerabilidad de la infancia, su reclutamiento por parte de grupos guerrilleros y paramilitares, y su utilización en campañas cívico-militares y en acciones de inteligencia militar por parte de la fuerza pública. La niñez de los pueblos indígenas afronta serios obstáculos para acceder a la educación y a la salud. Las consecuencias del conflicto armado en sus territorios intensifica la discriminación contra esta población.

a. Se solicita a la Relatora hacer un llamado a los grupos guerrilleros y paramilitares a cumplir su obligación de no reclutar niños y niñas indígenas, conforme a las obligaciones derivadas del DIH.

b. Se invita a la Relatora a que exhortar al gobierno a que aplique plenamente las recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas y del Comité de los Derechos del Niño con respecto a la protección de los niños contra el reclutamiento forzado y cualquier forma de utilización en el conflicto armado.

c. Se solicita a la Relatora recomendar al gobierno que formule y aplique una política específica para la protección de la niñez indígena contra el reclutamiento forzado y la utilización en las hostilidades con un enfoque de derechos humanos. Las recomendaciones formuladas por los órganos de las Naciones Unidas mencionados y la Ruta Jurídica para los Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo tienen gran utilidad para dicha política.

9.7 Con frecuencia los actos de amenaza, homicidio y desaparición forzada contra miembros de los pueblos indígenas están dirigidos contra sus líderes y autoridades tradicionales. Aunque el decreto ley 4633 de 2011 sobre reparación y atención a las víctimas ordena la protección colectiva para los pueblos indígenas, las medidas ofrecidas por el gobierno a los miembros de dichos pueblos resultan inadecuadas, y la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior no incorporado estrategias de colectivas de protección con enfoque étnico.

a. Se solicita a la Relatora exhortar a la Unidad Nacional de Protección adscrita al Ministerio del Interior a incorporar en los análisis los factores de riesgo para la supervivencia de los pueblos indígenas en su conjunto. Lo anterior implica reconocer la presencia y acciones de los grupos paramilitares y el riesgo derivado de la militarización de los territorios y el involucramiento de los pueblos en el conflicto armado por parte de la fuerza pública y los demás actores armados.

b. También se solicita a la Relatora instar al Ministerio del Interior a introducir en su programa un enfoque de protección integral y colectiva de derechos humanos, que transforme la noción de seguridad militar que predomina en la política de protección.

9.8 Las víctimas de desplazamiento forzado pertenecientes a los pueblos indígenas continúan aumentando, lo cual intensifica el riesgo para la supervivencia física y cultural de dichos pueblos. Sin embargo, no existe una política estructurada de prevención de las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, ni de protección de sus derechos durante el desplazamiento. Aunque el Relator Especial y otros organismos internacionales de derechos humanos han subrayado la urgencia de prevenir y atender dicha problemática, las medidas de protección a los pueblos indígenas en riesgo de extinción que fueron ordenadas por la Corte Constitucional a través del auto 004 de 2009 no han sido puestas en marcha plenamente por parte del gobierno.

Se solicita a la Relatora exhortar al gobierno a que cumpla de manera efectiva, sin más dilaciones, las órdenes de la Corte Constitucional que tienen el objetivo de proteger a los pueblos indígenas contra el desplazamiento forzado, garantizando la participación de las autoridades de dichos pueblos.

9.9 Las amenazas y agresiones contra las mujeres desplazadas y en riesgo de desplazamiento, así como los actos de violencia sexual cometidas en contra ellas en el marco del conflicto armado afectan de manera diferenciada a las mujeres indígenas. No obstante, el Estado no ha incorporado un enfoque integral contra la violencia de que son objeto las mujeres y niñas indígenas. La Fiscalía General de la Nación aún no ha diseñado ni implementado una política pública que permita superar las barreras de acceso que enfrentan las mujeres víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado interno, por lo que persiste una situación de casi total impunidad.

Se recomienda a la Relatora:

a. Reiterar a la Fiscalía General de la Nación su obligación de cumplir las medidas ordenadas en los autos 092 de 2008 y 098 de 2013 por la Corte Constitucional relacionadas con la protección de las mujeres, aplicando un enfoque diferencial para el caso de las mujeres indígenas en situación de desplazamiento o en riesgo de serlo.

b. Recomendar a los operadores judiciales que contemplen las necesidades específicas de las mujeres indígenas e incorporen en los protocolos de actuación de sistemas de administración de la justicia las necesidades específicas de las mujeres indígenas. La Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura deben diseñar e implementar sistemas de información cuantitativa y cualitativa que reflejen la situación específica de las mujeres indígenas, como medio para la formulación de políticas públicas orientadas hacia la investigación, sanción y erradicación de la violencia y discriminación contra ellas.

c. Recomendar a la Fiscalía la creación de sistemas y métodos de peritaje, con enfoque diferencial étnico, para casos de violencia y discriminación contra las mujeres; al igual que la implementación de servicios de traducción gratuitos, imparciales, culturalmente

pertinentes y sensibles a la cultura de las mujeres víctimas de violencia pertenecientes a los pueblos indígenas.

9.10 El patrón de impunidad sobre los crímenes cometidos contra los pueblos indígenas identificado por el Relator Especial persiste. Aún persisten los obstáculos para el acceso de los miembros de los pueblos indígenas a la justicia, los riesgos para los denunciantes y testigos, especialmente en aquellas zonas donde los grupos guerrilleros, paramilitares y la misma fuerza pública ejercen control territorial y poblacional.

a. Se solicita a la Relatora exhortar a la Fiscalía General de la Nación a que adopte medidas con la finalidad de ofrecer garantías a los denunciantes y testigos en los procesos de investigación de crímenes cometidos contra los pueblos indígenas; hacer efectivos los traslados de los procesos cuando existan riesgos para las víctimas y testigos; y brindar el servicio de intérpretes en lengua nativa a las víctimas y testigos.

b. De la misma manera, la Relatora debería recomendar a la Fiscalía difundir directamente en los pueblos indígenas y sus organizaciones la información relacionada con las Comisiones especiales de investigación e impulso y el Programa integral de acción para la atención adecuada a los grupos étnicos.

9.11 Las iniciativas legislativas promovidas por el gobierno que refuerzan la impunidad, tales como la ampliación del fuero penal militar, son de máxima preocupación para las víctimas.

Se solicita a la Relatora recomendar al Estado colombiano abstenerse de promulgar leyes contrarias a sus obligaciones en materia de derechos humanos, en especial cuando comprometen los derechos de las víctimas y refuerzan la impunidad como la mencionada ampliación del fuero penal militar. En particular, es importante hacer un llamado de atención sobre la obligación de ajustar la regulación del Marco Jurídico para la Paz a los estándares internacionales relativos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

9.12 El gobierno desestimó la recomendación del anterior Relator Especial para extender invitación formal al Asesor Especial para la Prevención del Genocidio con la finalidad de monitorear la situación de los pueblos indígenas que se encuentran amenazados con el exterminio cultural o físico.

Se solicita a la Relatora reiterar dicha recomendación, recordando al gobierno su compromiso de proteger a su población contra el genocidio, conforme a los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas.

9.13 El gobierno nacional no ha suspendido las operaciones de aspersión aérea con glifosato sobre los territorios indígenas, con las que se continúan ocasionando y graves daños ambientales y vulneraciones a los derechos a la salud y la alimentación de los pueblos indígenas, con lo que se agrava el riesgo de extinción de los pueblos indígenas.

a. Se solicita a la Relatora reiterar la recomendación del anterior Relator para que se suspendan definitivamente las fumigaciones aéreas con sustancias tóxicas en cultivos de uso ilícito cercanos a territorios y sus zonas de abastecimiento.

b. Asimismo, se solicita a la Relatora instar al gobierno al acatamiento del fallo del Consejo de Estado que declaró la nulidad de la Resolución 0013 de 2003 del Consejo Nacional de Estupefacientes relativo a la fumigación aérea con glifosato de cultivos de uso ilícito.

9.14 Los derechos territoriales de los pueblos indígenas son objeto de graves vulneraciones como consecuencia del impacto del conflicto armado, el desplazamiento forzado y los proyectos minero energéticos, agroindustriales y de infraestructura.

Se solicita a la Relatora recomendar al Estado las siguientes medidas relativas con la protección de los territorios indígenas:

a. Recomendar al gobierno que actualice y organice los sistemas de información sobre los territorios indígenas titulados, de tal manera que se pueda conocer con certeza la superficie de los resguardos indígenas y de las solicitudes de titulación de los territorios ocupados ancestralmente, los territorios con medidas de protección.

b. Exhortar al gobierno a aplicar el principio de transparencia y a permitir el libre acceso a la información de las solicitudes de títulos mineros que afectan los territorios de los pueblos indígenas, el agua y los recursos de los que depende la subsistencia de estos pueblos.

c. Diseñar e implementar, en consulta con las organizaciones de los pueblos indígenas, la *Política de Tierras* anunciada por el gobierno en el año 2010, integrando como uno de los componentes fundamentales de dicha política el reconocimiento legal de los territorios indígenas y las medidas para su protección.

d. Recomendar al INCODER el diseño e implementación de una campaña de descongestión que de trámite a las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

9.15 La promulgación del decreto ley 4633 de 2011 que ordena medidas para la atención y reparación de las víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas significa un avance notorio en la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, las medidas de reparación y restitución de las tierras estipuladas en el decreto ley se implementan en un contexto caracterizado por la ausencia de garantías de no repetición, lo cual dificulta la restitución de los territorios abandonados y usurpados a los pueblos indígenas y pone en riesgo a estos últimos.

Además, la sostenibilidad de los procesos de restitución de los pueblos indígenas se encuentra amenazada por los grandes proyectos de minería, generación de energía,

agroindustria e infraestructura, los cuales son prioritarios en los Planes de Desarrollo nacional y departamentales. En dicho contexto, el cumplimiento de los fallos de los jueces de restitución de tierras enfrenta a la ausencia de garantías de no repetición.

Se solicita a la Relatora:

a. Exhortar al Estado a implementar las medidas sobre garantías de no repetición establecidas en la *Ley de Víctimas*, tales como el desmantelamiento de las estructuras armadas, políticas y económicas del paramilitarismo; la desmilitarización de los territorios indígenas y el respeto por las normas del DIH; y la investigación y sanción para los responsables del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas y del despojo de sus tierras.

b. Instar al gobierno a presentar el proyecto de Ley de Desarrollo Rural integrando en el texto las medidas recomendadas por los órganos internacionales en materia derechos territoriales de los pueblos indígenas y sus derechos a la alimentación, al desarrollo y a disfrutar de un ambiente sano.

c. Exhortar al gobierno que la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se efectúe de conformidad con los derechos de los pueblos indígenas, incorporando en el texto las medidas recomendadas por el Relator Especial anterior y demás órganos internacionales que se han ocupado de los derechos de dichos pueblos.

d. Instar al Ministerio del Interior y a las autoridades locales a crear mecanismos de participación efectiva de las autoridades indígenas en el proceso de aprobación de los planes de desarrollo territorial.

e. Hacer un llamado de atención al gobierno para que se abstenga de aprobar títulos mineros en los territorios de los pueblos indígenas sin garantizar el proceso de consulta previa con los estándares establecidos por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional. Asimismo, se le solicita reiterar las recomendaciones del Estudio sobre la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas en relación con las industrias extractivas realizado por el Relator por mandato del Consejo de Derechos Humanos, en particular la promulgación de un marco normativo adecuado que proteja los derechos de los pueblos indígenas al territorio y los recursos naturales, que resultan indispensables para su supervivencia; y garantizar el derecho a la consulta previa y el consentimiento como requisitos indispensables para cualquier proyecto extractivo que afecte los territorios indígenas o aquellos recursos necesarios para su supervivencia.

9.16 Los pueblos indígenas han manifestado su inconformidad ante la exagerada lentitud con la que se puesto en han implementado las medidas de restitución de sus territorios.

Se solicita a la Relatora hacer un llamado a la Unidad Administrativa para la Gestión de la Restitución de Tierras a implementar la política de restitución de los territorios indígenas

conforme a las disposiciones del decreto 4633 de 2011, en particular: a) Desarrollar el componente étnico del Registro de tierras abandonadas y despojadas; b) resolver las demoras en la inscripción de las solicitudes de restitución, la focalización y caracterización de daños y afectaciones al territorio; y c) presentar oportunamente las respectivas demandas de restitución, y solicitar a la justicia medidas cautelares en todos los casos que se existan daños o inminencia de los mismos a causa por actividades de minería, agroindustria e infraestructura.

9.17 El Estado no ha tomado medidas efectivas con la finalidad de armonizar el modelo de desarrollo económico con sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas. Los Planes Nacionales de Desarrollo no han otorgado prioridad al reconocimiento y protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Por el contrario, su objetivo prioritario ha sido el crecimiento económico basado en el fomento de los proyectos minero-energéticos, agro-comerciales y de infraestructura, en beneficio de las empresas privadas.

La ausencia de una política agraria que garantice los derechos humanos de los pueblos indígenas y otras comunidades rurales (territoriales, soberanía alimentaria, etc.), junto con la prioridad otorgada a la adopción de medidas legislativas y de política pública a favor de las actividades mineras, energéticas y de infraestructura, ha incrementado el riesgo para los derechos territoriales y la sobrevivencia de los pueblos indígenas.

Se solicita a la Relatora:

a. Reiterar la recomendación del anterior Relator Especial acerca de la necesidad de armonizar la política de desarrollo económico con la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

b. Instar al gobierno para que cree mecanismos efectivos de participación de los pueblos indígenas en el diseño y seguimiento a los planes municipales y departamentales de desarrollo.

9.18 El derecho fundamental la consulta y el consentimiento previo, libre e informado no está garantizado pese a la importancia que este tiene en la protección de los derechos de los pueblos indígenas a la vida, la participación, al territorio, al desarrollo, y como medida de protección contra el desplazamiento forzado.

El gobierno continua aplicando el decreto 1320 de 1998 y la directiva 001 de 2008 que no se ajustan a los estándares internacionales del derecho a la consulta. Al mismo tiempo, funcionarios gubernamentales de alto nivel han expresado opiniones que desacreditan el derecho a la consulta y a los pueblos indígenas.

Se solicita a la Relatora:

a. Reiterar el llamado al Estado a cumplir las obligaciones con respecto al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y al consentimiento libre, previo e informado en la adopción de medidas administrativas y legislativas que los afectan, al igual que las recomendaciones de los órganos internacionales que precisan los estándares del derecho.

b. Instar al gobierno a suspender las declaraciones públicas que desacreditan los derechos de los pueblos indígenas, en particular su derecho a ser consultados para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

c. Exhortar al Estado a ajustar el contenido proyecto de Ley Estatutaria sobre consulta previa a los estándares internacionales y las recomendaciones de los órganos de la OIT y las Naciones Unidas, lo mismo que a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

d. Recordar al Estado su obligación de garantizar que en el trámite del proyecto de Ley Estatutaria sobre la consulta previa se realice la respectiva consulta con los pueblos indígenas, con las debidas garantías.

9.19 Las vulneraciones a los derechos económicos y sociales empeoran el riesgo de extinción de los pueblos indígenas. Sin embargo, la información gubernamental sobre las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas es muy general y no está debidamente actualizada.

Se solicita a la Relatora:

a. Reiterar la recomendación del anterior Relator sobre la necesidad de actualizar y sistematizar el censo de población indígena y la consolidación concertada de un sistema de información socio-demográfica con enfoque diferencial para los pueblos indígenas. El Censo Agropecuario adelantado actualmente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debería contribuir a dicho diagnóstico en materia de los derechos territoriales, la soberanía alimenticia, la salud y la educación de los pueblos indígenas.

b. Exhortar al gobierno a realizar un diagnóstico completo sobre la situación nutricional y sanitaria de cada uno de los pueblos indígenas, como base fundamental de una política de salud con enfoque étnico.

c. Instar al gobierno a incorporar en sus próximos Planes Nacionales de Desarrollo las recomendaciones internacionales relativas a los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas.

9.20 El panorama descrito en el presente reporte demanda del Estado colombiano un mayor compromiso con el respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas, para lo cual resulta de gran valor la cooperación que brinden Relatora Especial y el sistema de las Naciones Unidas, cuya labor observación ha resultado de gran valor.

Se solicita a la Relatora:

- a. Invitar a la oficina de la Acnudh en Colombia a reforzar sus actividades de seguimiento a las recomendaciones del informe del Relator Especial y a incluir con mayor énfasis los derechos de los pueblos indígenas en su Informe Anual sobre la situación de derechos humanos y DIH en el país.
- b. Invitar a la oficina de la Acnudh en Colombia a divulgar ampliamente entre los pueblos indígenas su estudio sobre la consulta previa en Colombia y a exhortar al gobierno a aplicar los hallazgos y recomendaciones de dicho estudio en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria sobre consulta previa.
- c. Realizar una misión a Colombia para observar los avances en la implementación de las medidas recomendadas por el anterior Relator.

Agosto 8 de 2014