

# Segundo informe de seguimiento al Examen Periódico Universal - EPU



CONSEJERÍA DE TERRITORIO, BIENES NATURALES Y BIODIVERSIDAD  
ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA – ONIC



## **AUTORIDAD NACIONAL DE GOBIERNO INDÍGENA - ONIC**

<b>CONSEJERO MAYOR</b>	LUIS FERNANDO ARIAS ARIAS
<b>CONSEJERO SECRETARIO GENERAL</b>	HIGINIO OBISPO GONZÁLEZ
<b>CONSEJERO DE TERRITORIO, RECURSOS NATURALES Y BIODIVERSIDAD</b>	FELIPE RANGEL UNCACIA
<b>CONSEJERA DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, DERECHOS HUMANOS Y PAZ</b>	AIDA MARINA QUILCUE VIVAS
<b>CONSEJERO DE PLANES DE VIDA Y DESARROLLO PROPIO</b>	VICTORIANO JOROPA CATIMAY
<b>CONSEJERO DE EDUCACIÓN PROPIA E INTERCULTURAL</b>	CESAR CULMA YARA
<b>CONSEJERA DE MUJER, FAMILIA Y GENERACIÓN</b>	ALEJANDRINA PASTOR GIL
<b>CONSEJERO MEDICINA TRADICIONAL Y SALUD OCCIDENTAL</b>	ROSENDO AHUE COELLO
<b>CONSEJERO DE SISTEMAS DE INVESTIGACIÓN INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES</b>	ÁLVARO PIRANGA CRUZ
<b>CONSEJERO DE PLANEACIÓN ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS</b>	HEBER TEGRIA UNCARÍA

---

**EL PRESENTE INFORME SE REALIZÓ EN EL MARCO DEL CONVENIO ENTRE ONIC Y  
RAINFOREST FOUNDATION NORWAY - RFN**

### **EQUIPO TÉCNICO DEL PROYECTO SINTI - RFN**

Stefany Pérez Naranjo	<b>COORDINADORA</b>
Sebastián Hurtado Estrada	<b>ABOGADO</b>
Gloria Erazo Garnica	<b>ABOGADA</b>
Alexandra Fonrodona	<b>DIAGRAMADORA</b>

Fotos e imágenes: ONIC

Agradecemos la contribución de:

Equipo de la Consejería de Derechos Humanos: Pedro Juan Moreno y de la Consejería Mayor: Carmen Luisa Castro, asesora de temas estratégicos; al Equipo de población de ONIC: Andrea Cárdenas, Wilson Herrera y Eudo Cuarán.

Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin la autorización formal del representante legal de la ONIC

# TABLA DE CONTENIDO

Presentación.....	2
Introducción.....	3
Metodología.....	3
1. Implementación del Capítulo Étnico de los Acuerdos de Paz.....	4
El Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 .....	5
El Capítulo Étnico.....	6
(i) Sobre la Reforma Rural Integral. RRI y Acceso a Tierras.....	7
2. Proyecto de Acuerdo en Curso de Zonas de Desarrollo Empresarial .....	12
(ii) Los Programas de Desarrollo Enfoque Territorial, PDET y el Enfoque Diferencial.....	13
(iii) El Plan Marco de la Implementación PMI.....	18
(iv) El Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SVJRN).....	19
(v) Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. PNIS.....	20
(vi) La Instancia Especial de Alto Nivel de Los Pueblos Étnicos. IANPE.....	26
3. El Derecho a la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado.....	28
La Consulta Previa y el Decreto 2353 De 2019.....	33
La vulneración del derecho a La Consulta Previa en recientes normas nacionales.....	35
4. Información para Las Políticas Públicas.....	37
5. Protección a Comunidades, Líderes y Defensores de Derechos Humanos.....	40
Afectaciones a Pueblos Indígenas en Fronteras.....	42
Algunas notas sobre la situación en los departamentos más afectados.....	43
Apartes del Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.....	47
Violencia, Líderes Ambientales y Acuerdo de Escazú.....	50
Protección de los Líderes Indígenas.....	51
6. Pandemia y Estado de Derecho .....	51
7. Recomendaciones.....	55

## **Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal.**

### **Informe de implementación de las Recomendaciones para Colombia del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, elaborado desde la Organización Nacional Indígena De Colombia.**



#### **Presentación**

El Examen Periódico Universal (EPU) es un mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que tiene como objetivo mejorar la situación de derechos humanos en cada uno de los 193 países miembros de la ONU.

La situación de derechos humanos de cada país es revisada cada 5 años. Colombia fue revisada en el tercer ciclo, en febrero del año 2018, el próximo examen de país está programado para mayo de 2023.

Mientras tanto el estado y la sociedad civil deberán trabajar en la implementación de las recomendaciones. En este periodo Colombia ha vivido un proceso inédito en su último medio siglo de historia: la firma a finales del año 2016, de un acuerdo de paz con la guerrilla más antigua del continente, luego en elecciones competidas eligió a un gobierno contrario a la firma del acuerdo. Sin embargo, la vinculación del estado a su cumplimiento dado el nivel constitucional que se le otorgó al Acuerdo, ha logrado que el gobierno, y en especial la comunidad

internacional, reafirmen el compromiso con el acuerdo de la paz.

Colombia asumió ante el Consejo de DDHH de la ONU cinco compromisos voluntarios, de ellos tres están en relación con el cese del conflicto armado, estos fueron:

- Seguir adoptando las medidas necesarias para proteger a los defensores de los derechos humanos en Colombia.
- Proseguir la aplicación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo.
- Continuar el proceso de negociación de la paz con el Ejército de Liberación Nacional.
- Iniciar la segunda fase del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas.
- Seguir promoviendo una cultura de derechos humanos como base indispensable para una verdadera reconciliación.

De las 211 recomendaciones hechas por los Estados a Colombia, 26 se refieren a pueblos indígenas o grupos étnicos, etnicidad y minorías, en ellas haremos énfasis en este informe elaborado desde la Autoridad Nacional de Gobierno Indígena ONIC.

La Evaluación de la implementación del Acuerdo de Paz es clave para entender la actual situación de DDHH en el país, la ONIC hace parte de la Comisión Étnica que fue el único tercer actor presente en el Acuerdo de Paz. Esto reitera la vocación histórica de los pueblos étnicos

por la reconciliación y su aporte conceptual y vital para una relación más armoniosa de la humanidad consigo misma, con la tierra y todas sus formas de vida.



## Introducción

Del total de nueve ejes en que se agrupan las recomendaciones hechas a Colombia en el marco del Consejo de Derechos Humanos, este informe abordará los siguientes temas:

Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, allí analizamos el avance del Capítulo Étnico en el Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio 2018-2022 y en los ejes del Acuerdo; (i) Reforma rural Integral, Acceso a Tierras y Territorios, (ii) Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET y el Enfoque Diferencial, (iii) Plan Marco de Implementación, (iv) El Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SVJRN) y (v) Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Luego abordamos la Consulta y Consentimiento Previo Libre e Informado, la información para las Políticas Públicas y el cumplimiento de la Protección sobre Defensores Ambientales y de DDHH, los acápites incluyen reflexiones sobre la pandemia mundial que causó un periodo de aislamiento desde marzo del año 2020.

Finalmente realizamos algunas recomendaciones a las diferentes ramas del poder público, a las Organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, que tienen como propósito aportar un diálogo amplio para la

construcción de la sociedad multicultural reconocida en la Constitución de 1991.



## Metodología

Para este informe se revisaron múltiples fuentes secundarias, páginas y documentos oficiales, informes de organismos y organizaciones que hacen seguimiento a los acuerdos de paz como El Instituto Kroc, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación CSIVI, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, Sentencias y Autos de la Corte Constitucional, información de la Agencia para la Renovación del Territorio.

También se hizo revisión de diversos informes de Organizaciones de la Sociedad Civil como la Fundación INDEPAZ, Viva la Ciudadanía, Ambiente y Sociedad, Dejusticia y otros.

Esta búsqueda sirvió de marco para compartir otra información contenida en pronunciamientos públicos y documentos de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), actas de reuniones de mesas técnicas en las que ONIC tiene participación, en el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), o la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas MPC, e informes de las diversas Consejerías de la ONIC. Finalmente se realizaron entrevistas a miembros del equipo ONIC.

Agradecemos especialmente a los compañeros de la Consejería de Derechos Humanos y al Equipo de Población de la ONIC quienes compartieron este reto con la Consejería de Territorio, Biodiversidad y Recursos Naturales.



## 1. Implementación del Capítulo Étnico de los Acuerdos de Paz

*Destinar una financiación suficiente, en consulta con las comunidades afectadas, a lograr la plena aplicación del capítulo étnico del acuerdo de paz de 2016. (Haití.)*

*Seguir aplicando el Acuerdo de Paz, prestando especial atención a la justicia de transición, la verdad y la reconciliación, los derechos de las víctimas, las necesidades de las comunidades indígenas y afrocolombianas y la reinserción de los excombatientes. (Canadá.)*

***¡Cuenten con nosotros para la paz, nunca para la guerra!***

Desde el VIII Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas en el año 2012, las Autoridades Indígenas allí reunidas ordenaron a sus representantes hacer todos los esfuerzos por la paz de Colombia. Después de múltiples esfuerzos los pueblos étnicos lograron ser visibles en el Acuerdo de Paz de la Habana, el único tercero que logró esta

presencia. Este acto real y simbólico fue destacado por el Consejero Mayor de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC cuando frente a las dos partes en el Acuerdo de Paz dijo: “A nosotros como movimiento indígena no nos representan ni el gobierno, ni las FARC”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Luis Fernando Arias, comunicación personal, 8 de marzo de 2019, citado en la tesis de grado: “El Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de La Habana. La Historia del Tercer Actor de la Negociación” Rodolfo Adán Vega Luque. Universidad Javeriana, 2019. Página 26.

## El Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo del Cuatrienio 2018-2022

La aspiración y la voluntad de paz de los Pueblos Indígenas en Colombia es una realidad histórica comprobada. Este año 2020, desde comunidades y pueblos, se renueva esa voluntad ante la llegada de nuevos hechos aciagos y la persistencia en el tiempo de estructuras excluyentes e indiferentes a las vulneraciones de los derechos humanos hacia una gran parte de la población.

Esta mirada sobre la Implementación del Acuerdo de Paz se da en el segundo año del gobierno del Presidente Iván Duque Márquez. Se inicia con una breve revisión del Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2020, luego con la ejecución del Capítulo Étnico en articulación con los principales componentes del acuerdo; Reforma Rural Integral, Acceso a Tierras, El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el avance del Plan Marco de Implementación (PMI) y el funcionamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IANPE).

El Plan Nacional De Desarrollo *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* no incluyó un capítulo específico para el reconocimiento e implementación del Acuerdo de Paz. Entre 24 pactos transversales se encuentra el llamado el *Pacto por la construcción de paz*, su configuración, sin embargo, no recoge de manera integral el acuerdo celebrado entre el gobierno y las FARC.

El Gobierno ha señalado que otros elementos del Acuerdo de Paz están dispersos en el PND. Esta dispersión no facilita el seguimiento y existe la sensación de que entorpece la implementación, pues hace depender la gestión de múltiples instancias y procedimientos distintos.

El informe de la CSIVI- FARC y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político, *La Paz Ausente* señala que: “se advirtieron incorporaciones parciales de temas del Acuerdo de Paz, en la mayoría de los casos acompañadas de la pretensión de modificación o de alteración de sus contenidos y propósitos originales”, y que “En ese sentido, el PND no cumple las disposiciones constitucionales establecidas en el Acto Legislativo 02 de 2017, que obligan a que los desarrollos legislativos deben atenerse al espíritu y la letra de lo convenido en La Habana”.

Reconocemos la visibilidad que en el PND se dio al Pacto Étnico, un acápite que aborda la relación con los pueblos étnicos. Más adelante examinaremos cómo avanza la concertación con los Pueblos Indígenas en este pacto, pero el designio general del PND parece subordinar este Pacto Étnico a unas



concepciones generales de seguridad, legalidad, y a un espíritu de fomento de la economía de grandes capitales, fomento de la explotación de recursos naturales, incluidos los recursos genéticos, y del mercado exportador.

Para la Reforma Rural Integral durante el cuatrienio 2018-2022 se dejarán de asignar 6,77 billones por que se desconoció la estructura de financiación del PMI, que tenía una destinación de 31.67 billones de pesos, en contraste con los 24,9 billones previstos en el PND.

En este recorte de recursos, el 71.2% está en los rubros de educación, salud, vivienda rural y agua potable, el acceso a la tierra y la promoción de la economía campesina, la producción agrícola, y de alimentos y las economías rurales. También al PNIS, en el Plan Marco se le deberían destinar 2,5 billones de pesos, en el PND se le destinan 40.000 millones de pesos.

La coincidencia territorial de los PDET con las Zonas Veredales de Transición y Normalización y con otra figura acuñada en el PND; las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro, ponen una tensión poco garantista para los pueblos étnicos, acentuando problemas de convivencia territorial y determinando una militarización excesiva en los territorios.



## El Capítulo Étnico

Este capítulo incluido en la última fase de las negociaciones en la Habana, contiene Consideraciones, Principios y Salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación de todo el Acuerdo Final con el fin de proteger y garantizar los derechos de los Pueblos

Étnicos en el País. Entre las salvaguardas se contempló incorporar un enfoque transversal étnico género, mujer, familia y generación, en todo el Acuerdo de Paz.

Es relevante recordar los reconocimientos que las dos partes en el Acuerdo de Paz hicieron en el Capítulo Étnico, haciendo visible una situación que investigadores, analistas, políticos y jueces de las Altas Cortes en Colombia históricamente han reiterado, y que el Acuerdo de Paz no hizo sino recoger y reiterar:

“Que el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconocen que los pueblos étnicos han contribuido a la construcción de una paz sostenible y duradera, al progreso, al desarrollo económico y social del país, y que han sufrido condiciones históricas de injusticia, producto del colonialismo, la esclavización, la exclusión y el haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos; que además han sido afectados gravemente por el conflicto armado interno y se deben propiciar las máximas garantías para el ejercicio pleno de sus derechos humanos y colectivos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones”. (Capítulo Étnico, Acuerdo Final de Paz, 2016).



“...En el enfoque étnico se tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes principios a la libre determinación, la autonomía y el Gobierno Propio, a la participación, la Consulta y el consentimiento previo, libre e informado;



a la identidad e integridad social, económica y cultural, a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento de sus prácticas territoriales ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente”. (Capítulo Étnico, Acuerdo Final de Paz, 2016)

La siguiente es una mirada sobre cómo estos reconocimientos que recogen análisis realizados y corroborados en información oficial y en órdenes judiciales reiteradas, deberían ser, y aun no lo son, insumos para las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas.

### **(i) Sobre la Reforma Rural Integral. RRI y Acceso a Tierras**

La enorme tragedia humanitaria causada por la guerra en Colombia y que ha causado más de 8,731.105<sup>2</sup> víctimas del conflicto armado registradas, es decir, el 17,4 % de la población del país impulsó que en los últimos veinte años la institucionalidad haya tratado de abordar el problema a través de marcos de justicia transicional.

El área rural ha sido el escenario principal del conflicto armado, la enorme mayoría de las víctimas son personas pertenecientes a los pueblos indígenas a comunidades campesinas o afrodescendientes. Dicho por numerosos estudios, es el acceso, uso y usufructo de la tierra y la explotación de los recursos naturales, las principales causas de este conflicto interno.

Sectores diversos: la academia, la cooperación, las organizaciones sociales, las altas cortes o la misma información oficial producida para la elaboración de políticas públicas, han señalado, en cifras y eventos alarmantes, las enormes afectaciones y el sufrimiento infligido a la población que vive en el campo y han evidenciado lo indispensable de la existencia de los marcos de justicia transicional; ellos han contribuido a detectar las fallas estructurales y enunciar el centro de la problemática, y por lo menos presentar unas rutas para que los sujetos afectados puedan exigir sus derechos, ser reconocidos y entrar en el campo de disputa.

Sin embargo, no puede decirse que se hayan logrado atacar de manera efectiva las causas que han propiciado y

<sup>2</sup> Consultada en septiembre de 2020 en la web oficial de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas: <http://www.unidadvictimas.gov.co>

mantenido el conflicto armado en nuestro país.

Para abordar el último marco transicional de tierras, de la RRI, es conveniente mirar las diversas rutas para devolver las tierras despojadas, que son en resumen las siguientes:<sup>3</sup>

“La primera vía en la que formalmente se implementaron mecanismos de justicia transicional en el país, como parte del proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los miembros de grupos armados al margen de la ley (grupos paramilitares) fue establecida por la Ley 975 de 2005 —Ley de Justicia y Paz—. Bajo este régimen normativo se consagró un incidente de restitución tramitado en el proceso penal en contra del postulado o paramilitar quien se quería acoger a los beneficios de la esta Ley y donde las

restitución de los bienes que le fueron despojados (...) Este proceso se centró en un modelo de justicia retributiva, en donde quien cometió el delito funge como actor principal, por lo cual el énfasis radica en la desmovilización de los actores armados al margen de la ley y la búsqueda de su responsabilidad.” (2017. Págs: 5, 6).

“Luego de unos años y en medio del inicio de las negociaciones de paz con las Farc-EP, se estableció la segunda vía para la restitución de tierras bajo una normatividad transicional. Esta se consagró mediante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras —Ley 1448 de 2011—. Dicho régimen normativo rompió con la lógica penal de la Ley 975 de 2005, en tanto estableció un proceso administrativo tramitado principalmente por la Unidad de Restitución de Tierras, URT. Este consiste en recolectar todo el material probatorio y llevarlo a los jueces especializados en restitución de tierras, quienes finalmente toman la decisión de restituir o no. Este procedimiento se basa en un modelo de justicia restaurativa, en donde se tiene como horizonte superar las condiciones de vulnerabilidad que les dejó el conflicto armado a las víctimas, además de aspirar a la restitución de tierras despojadas y/o abandonadas.” (Pág. 6)

Una tercera vía, tiene como marco legal los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, debido a que se había violado el derecho fundamental de Consulta Previa de los grupos étnicos, ya que la Ley 1448 de 2011 fue emitida sin ser consultada. En estos decretos se consagró la ruta para la reparación y la restitución de derechos

víctimas podían entrar en un momento procesal determinado a solicitar la

<sup>3</sup> Tomado de: “Cuando tengamos la tierra crecerá la semilla: restitución de tierras para comunidades étnicas y campesinas” estudio realizado por el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP) junto con la Pontificia Universidad Javeriana, proyecto financiado por la Unión Europea. 2017

territoriales de sujetos de especial protección constitucional debido a su diversidad étnica y cultural: comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, raizales y palenqueras, y pueblos ROM. (Pág. 6)

“Los tres regímenes mencionados son transitorios, el de Justicia y Paz está cerrando en su totalidad, y a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras le quedan tres (3) años de vigencia. Sin embargo, actualmente, se está consolidando un cuarto marco transicional el cual tiene asidero en los Acuerdos de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, y a pesar de que en el primer punto de este se establece todo lo relacionado con la Reforma Rural Integral, aún no es claro cómo se va a articular este nuevo régimen con el anterior, principalmente, en lo relacionado con la reclamación de las tierras. Esta situación es preocupante, dado que pronto expirará la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Ley.” (Pág. 7)

En el valioso estudio citado: *“Cuando tengamos la tierra crecerá la semilla: restitución de tierras para comunidades étnicas y campesinas”*, se demuestra que las ilusiones creadas por estos marcos legales difícilmente se materializan para las víctimas, que es alarmante el alto grado de incertidumbre sobre las decisiones que se tomarán sobre las tierras solicitadas, que los trámites para exigir sus derechos son agotadores y desproporcionados a su situación de vulnerabilidad, que la burocracia es lenta y compleja, y que la tensión entre los que se esfuerzan en la materialización de las promesas de la transición y quienes se oponen, está siempre presente en los territorios y en el escenario nacional, así, persisten las causas que originan el conflicto armado interno en nuestra sociedad.

Recordemos ahora las acciones relacionadas para la implementación de la RRI con perspectiva étnica y cultural:

- Garantizar la integralidad territorial en sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguarda.
- Acceso a tierras y al Fondo de Tierras, sin detrimento de los derechos adquiridos.
- Para los pueblos étnicos la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se anteponen a la noción de explotación. En la resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria participarán los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas. (Capítulo Étnico, Acuerdo Final de Paz, 2016)

El Decreto Ley 902 de 2017 creó el Fondo de Tierras, conformando dos subcuentas: Una para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales; y otra de tierras para dotación a comunidades étnicas y asignó la administración del fondo a la Agencia Nacional de Tierras.

Según el Ministerio de Agricultura el 70 % de los resguardos se encuentran en zonas de reserva y cerca del 85 % están en las regiones de Orinoquía y Amazonía, estas tierras se caracterizan por su vocación forestal y ecosistemas de alta fragilidad que los hace susceptibles de regímenes de protección ambiental. Un importante porcentaje de resguardos han sufrido invasión, ocupación por terceros en especial en la Orinoquia, la Amazonia, Nariño, Putumayo y Magdalena, y en muchos casos son objeto de economías ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal. (*El Posacuerdo en los Territorios*)

Étnicos. Informe Defensorial. 2020. Pág. 46)

A la fecha no se ha reglamentado la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas por parte de la ANT.



El Decreto Ley 902 de 2017 incorporó los recursos que conformaban el FDREI Fondo de Desarrollo Rural, Económico y de Inversión, que pasaron a ser parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. El fondo no ha iniciado ni se han definido pautas para el cumplimiento de los objetivos del FDREI de priorizar recursos para comunidades indígenas. (Informe auditoria de cumplimiento. Contraloría General de la Republica. 2019. Pág. 50)

Según el informe sobre el Proceso de Paz del Congreso de la República, el Fondo de Tierras y, de acuerdo con el proyecto de presupuesto 2020, la Agencia Nacional de Tierras sufrirán una reducción del 19 % en el presupuesto (*El Posacuerdo en los Territorios Étnicos*. Informe Defensorial. 2020. Pág. 47)

En noviembre del 2014 se expidió el decreto 2333, que luego fue compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario,

Pesquero y de Desarrollo Rural: 1071 del 2015, este establece mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por los Pueblos Indígenas. En el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, CNTI, el gobierno nacional se ha comprometido a la aplicación de esta norma. Sin embargo, hasta el 2019 se registran 125 solicitudes sin que se haya expedido ninguna resolución de protección jurídica de estos territorios ancestrales y/o tradicionales. Para la vigencia 2018-2019 la ANT se fijó como meta expedir solo 3 resoluciones.



La Contraloría General de la Republica relacionó esto como un hallazgo en su función de control y expuso que: “la situación atenta contra el principio de celeridad en los procesos y vulnera el derecho de posesión del territorio ancestral y de la tierra frente a los inminentes hechos de despojo territorial al que se encuentran expuestos, limita la protección a la propiedad de los pueblos indígenas hasta que se complete el proceso de titulación y amenaza el goce efectivo de otros derechos humanos de

las comunidades”. (Informe auditoria de cumplimiento. Contraloría General de la Republica. 2019. (Págs. 30-31)

Entre los hallazgos de la Contraloría General también destacamos:

-La baja utilización del Fondo de Tierras de la RRI, subcuenta étnica, siendo un mecanismo por excelencia para garantizar el acceso a la tierra de la población étnica. De 528 predios solo 37 han sido adjudicados. Lo cual configura: “un desconocimiento de la finalidad de la redistribución para la cual fue creado el fondo, generando costos de administración para la entidad y limitando el acceso a la propiedad tierra por parte de las comunidades indígenas”. (pág. 33)

-Debilidades en: una ausencia de interrelaciones entre los procesos de constitución, ampliación, saneamiento y restructuración de Resguardos Indígenas y los de compra directa y de protección de tierras, la ausencia de un instructivo de enfoque diferencial étnico para la realización de la visita de estudios socioeconómicos y jurídicos y de tenencia de tierras, y la inexistencia de una etapa con tiempos definidos para la presentación de oposiciones. (Pág. 33)

-Adicionalmente la Contraloría expresa preocupación por la falta actividades de seguimiento en los procesos y procedimientos de la ANT, derivando en controles inadecuados e ineficiencias institucionales, yendo así en contravía del Sistema de gestión de las entidades del estado creado por la ley 872 del 2003. (Pág. 38).

-Ante la ANT existen hoy 953 solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento o restructuración sin que se hayan definido de manera formal los criterios de priorización para su atención



en plazos determinables y con la eficacia requerida.

-Las Organizaciones Indígenas Regionales de Colombia, representadas en la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Confederación Indígena Tayrona (CIT), la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia - Gobierno Mayor y las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), han venido desarrollando espacios de discusión con el Gobierno Nacional desde hace aproximadamente nueve años donde se ha expresado la profunda necesidad de expedir una norma que reglamente el procedimiento para la clarificación sobre la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los Resguardos Indígenas.

Después de varios escenarios de concertación y en el marco de la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*”, los Pueblos Indígenas presentaron al Gobierno de Colombia en cabeza del Ministerio de Agricultura una propuesta de proyecto de decreto, este fue protocolizado en sesiones conjuntas

de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación Indígena el pasado 20 de diciembre de 2019.

A la fecha, este proyecto de decreto, concertado con los Pueblos Indígenas del país se encuentra sujeto a la valoración jurídica de la Presidencia de la República; para tal fin el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible hace público el proyecto normativo sin que por el momento se logre el nacimiento jurídico del decreto y sin que obtengamos de parte del Gobierno respuesta alguna que nos permita intuir cuándo se publicara.

Esto es preocupante: indica que a pesar de celebrarse concertaciones y protocolizar lo acordado entre el Ministerio de Agricultura y los Pueblos Indígenas, el proyecto de norma que aclara la vigencia legal de los títulos de origen colonial y republicano, pese a la paciencia y el esfuerzo dedicado, sigue en vilo hasta la última palabra de la oficina jurídica de la Presidencia de la República.

-La Unidad de Restitución de Tierras tiene una unidad de Asuntos étnicos que está encargada de aplicar la ruta étnica de

protección del decreto ley 4633 del 2011. Esta es importante en aras de prevenir afectaciones territoriales y facilitar los procesos de restitución y formalización de los territorios étnicos. Para ello, a partir del 2015, se fortalecieron los equipos territoriales, pero en el 2019 el número de colaboradores para este propósito se redujo en un 48%. (Informe auditoria de cumplimiento. Contraloría General de la Republica. 2019. Pág. 52).

Hay compromisos con la MPC en la difusión de este decreto para que los pueblos tengan información sobre sus derechos, medidas y recursos con los que cuentan para la restitución de sus derechos territoriales. Efectivamente se ha hecho publicidad de este decreto en las direcciones territoriales, pero también se evidencia una disminución de estas actividades de 2017 a 2019, año en el cual solo se reportan dos actividades territoriales.

## 2. Proyecto de Acuerdo en Curso de Zonas de Desarrollo Empresarial septiembre 2020



A la fecha de elaboración de este informe la ONIC, como miembro del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras como delegada por las comunidades indígenas, fue notificada de un proyecto de acuerdo que crea las Zonas de Desarrollo Empresarial sustrayendo tierras baldías que constituyen del Fondo de Tierras creado por el Acuerdo de Paz. La ONIC y varias organizaciones civiles señalaron ante la ANT que el proyecto adolece por lo menos de los siguientes problemas:

Como Proyecto de Acuerdo de la ANT, aparte de los miembros del Consejo, el



texto se pone a disposición en la Web para observaciones. Este mecanismo es totalmente insuficiente para garantizar la participación de las comunidades rurales. El proyecto de acuerdo es una versión renovada de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES), con la diferencia que este por lo menos contó con una amplia discusión pública y con control constitucional.

Este proyecto de Acuerdo está inspirado en un manifiesto carácter regresivo: establece cargas desproporcionadas e injustificadas sobre sujetos de especial protección constitucional: comunidades étnicas y campesinas. Sustrae del régimen de titulación general extensiones de baldíos sin tener siquiera medianos avances en las solicitudes de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que cursan ante la Autoridad de Tierras.

El proyecto de acuerdo agrava la precariedad de la gestión institucional de la ANT, y suma más inestabilidad jurídica e inseguridad procesal a la gestión de los procesos que comunidades vulnerables adelantan ante ella.

Aparte de los compromisos suscritos en el Acuerdo de Paz: la conformación del fondo de Tierras y la subcuenta étnica, de rango constitucional, la Corte Constitucional ha reafirmado o de manera reiterada que la propiedad de los baldíos es prioritariamente para la población campesina e indígena, como expresión de los artículos 64, 65 y 66 de la C.P. Acorde con el artículo 13 C.P., responde al deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas de protección a favor de quienes, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario, y de aplicar el artículo 58 C.P, que promueve la función social de la propiedad previniendo su

concentración inequitativa e ineficiente en manos de unos pocos. Este proyecto de acuerdo convierte en regla la entrega de baldíos a empresarios, lo que implica claramente su inconstitucionalidad.

Se agrega a los problemas de legalidad la perturbación equivalente a que la institucionalidad trasgreda de manera consciente normas vigentes, disposiciones jurisprudenciales y recomendaciones de los organismos de control, obra así en contra de los principios de la función pública y atrae dudas sobre su voluntad de implementación del acuerdo de paz en los territorios.

Esperamos positivamente que este proyecto de acuerdo no logre consolidar su vida jurídica.

#### **(ii) Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET y el Enfoque Diferencial**

Entre los propósitos que el punto 1.2 del Acuerdo Final puso a los PDET están:

"Lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure:



1. El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales - niños y niñas, hombres y mujeres - haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto. 2. La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza, 3. El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de [los pueblos, comunidades y grupos étnicos], mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica.”

El Decreto 893 de 2017 creó los PDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), y para la



articulación con los planes territoriales, también creó los planes de acción

concretos a ser elaborados con participación de las comunidades, son los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que se deben armonizar con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes. (Artículo 4).

Este decreto fue consultado con los Pueblos Indígenas en la Mesa Permanente de Concertación y allí se incluyeron directrices y lineamientos para introducir el enfoque étnico en la implementación de estos Planes en los territorios. Son dieciséis (16) las regiones acordadas para el diseño e implementación de los PDET, que comprenden 170 municipios priorizados. En quince (15) de ellas hay territorios de grupos étnicos, con 305 Territorios Colectivos y 452 Resguardos indígenas.

A pesar de que la premura de esta etapa de planeación no permitió conocer y menos acordar la metodología para el ejercicio planificador, el gobierno hizo un esfuerzo considerable en la planeación participativa en estas 16 regiones, logró convocar a múltiples actores comunitarios, generar diálogos interculturales, y se contó con la intervención de una gran número de actores institucionales. La articulación regional inició en diálogos y acuerdos veredales que incluyeron las Autoridades étnicas, luego consolidaron planes municipales para finalmente agrupar y establecer el PATR regional que será la ruta para 10 años de trabajo.

Algunos de los PATR aprobados, recogen propuestas articulando lo contenido en algunos planes de vida o de salvaguarda de los pueblos indígenas. En los 16 PART se suscribieron 85 pactos étnicos que se tradujeron en ocho mil ocho (8.008) iniciativas étnicas y nueve mil trescientas (9.300) iniciativas relacionadas con grupos étnicos.<sup>4</sup>

Después de las primeras etapas de formulación, la información sobre el desarrollo del proceso PDET se ha espaciado tornándose en total ausencia en muchas subregiones, algunos de los pueblos indígenas lo expresaron ante la Defensoría del Pueblo que recoge algunos casos en el informe:

“En la Sierra Nevada Perijá, autoridades de los pueblos Kankuamo, Wayuu, Yukpa y Chimila señalaron desconocer los avances desde que se firmó el PATR en diciembre de 2018.

El pueblo Kogui indicó que fueron invitados a presentar proyectos en las convocatorias abiertas para la implementación de los PDET sin respetar la ruta metodológica que se había establecido entre la ART y los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta. Esta ruta incluía la financiación de un equipo técnico para la formulación de los proyectos de acuerdo con las iniciativas pactadas en el PATR y un mecanismo de financiación.

En el Guaviare se planeó una ruta especial con los pueblos Jiw y Nukak que hacen presencia en los dos

departamentos. Sin embargo, a la fecha no se ha avanzado en la formulación de los pactos étnicos, aunque ya se firmó el PATR. En este caso las acciones deben tener en cuenta la recuperación del territorio Nukak, así como las medidas de protección jurídica para su salvaguarda y los compromisos del Capítulo Étnico del Acuerdo que se refiere específicamente a los Nukak. (pág. 43)

Lo ejecutado en PDET hasta el tercer trimestre del 2020, se circunscribe a lo que la Agencia de Renovación del Territorio llama “Obras PDET” que es: “Una para atender las principales necesidades de las comunidades rurales en el corto tiempo, mejorar su calidad de vida y fortalecer organizaciones comunitarias, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución, que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades asentadas en los territorios PDET.”<sup>5</sup> Se



<sup>4</sup> Información suministrada por la ART en reunión técnica el 12 de agosto de 2019. *El Posacuerdo en los Territorios Étnicos. Informe Defensorial*. 2020. Pág: 41.

<sup>5</sup> Tomado de: ABC Obras PDET. Consultado en septiembre de 2020. En: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/>

reportan 888 obras realizadas bajo el gobierno del Presidente Duque que se alinderan en tres componentes: infraestructura vial, proyectos sociales y comunitarios y servicios públicos. Todas, pues, son infraestructuras físicas que van desde vías terciarias, mejoramiento de escuelas o instalación de tanques de agua.

Entre esta concepción del “progreso” y las formas de vida tradicionales de los pueblos, se ha vivido históricamente una tensión profunda. Este tipo de estas obras en un ínfimo porcentaje beneficia a los pueblos indígenas, en muchas ocasiones sus impactos y efectos son más adversos que beneficiosos.

Muchos desencuentros se dan en la ejecución de obras de uso comunitario en los resguardos, en los que generalmente prima la visión occidental sobre la indígena, sin contemplación del enfoque diferencial, a modo de ejemplo: los gobiernos presionan el remplazo de materiales tradicionales por otros modernos como el *Eternit* o el *Zinc*, para techos en climas tropicales. Fuera del desprecio que eso implica de los conocimientos tradicionales sobre materiales naturales, hojas y fibras, tiempos de corte y conservación de las fuentes del bosque, el resultado son unos hábitats ingratos por las altas temperaturas y una vulneración instalada en el entorno cultural.

Desde el área ambiental hay asomos de valoración de estos conocimientos y formas de vida, como se anuncia en el documento: *“Consideraciones Ambientales para Proyectos de Pequeña Infraestructura y Productivos en el Marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de agosto del 2017”*, sin embargo, es largo aun el camino por recorrer y necesario el respeto

por el principio de legalidad en la implementación del enfoque diferencial.

A la fecha de este informe en la ejecución de los PDET y de los PATR no se han ejecutado aun acciones y proyectos específicos de atención diferencial a los pueblos indígenas. Incluso las requeridas con urgencia y que tienen una mención especial en el Acuerdo de Paz dado el alto nivel de afectación que han sufrido durante el conflicto, ellos son: el pueblo Nukak, el pueblo Emberá de los municipios de Puerto Libertador (Córdoba) e Ituango (Antioquia); el pueblo JIW, San José del Guaviare; Mapiripam y Puerto Concordia (Guaviare); el Pueblo A’wa, en el Departamento de Nariño; y el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Rio Chagüí en el Departamento de Nariño.

Esta priorización viene de reconocimientos anteriores dados en sentencias y Autos de la Corte Constitucional ha otorgado medidas de especial protección a varios pueblos indígenas y ante los cuales tampoco se registran acciones estatales significativas.



Estos son los Autos, 004 de 2009, 382 de 2010, Auto 174 de 2011, Auto 173 de 2012 y los Autos proferidos para el pueblo Emberá fechados el 1 de diciembre de 2011 y el 9 de noviembre de 2012.

También está documentado que hay 35 comunidades indígenas en situación y riesgo de extinción físico y cultural por factores asociados a intereses económicos y conflicto armado: (1) Wiwa, (2) Kankuamo, (3) Arhuaco, (4) Kogui, (5) Wayuú, (6) Embera-Katío, (7) Embera-Dobidá, (8) Embera-Chamí, (9) Wounaan, (10) Awá, (11) Nasa, (12) Pijao, (13) Koreguaje, (14) Kofán, (15) Siona, (16) Betoy, (17) Sicuani, (18) Nukak, (19) U'wa, (20) Chimila, (21) Yukpa, (21) Kuna, (22) Eperara-Siapidaara, (23) Guambiano, (24) Zenú, (25) Yanacona, (26) Kokonuko, (27) Totoró, (28) Huitoto, (29) Inga, (30) Kamentzá, (31) Kichwa, (32) Kuiva, (34) Jiw, (35) Hitnü.

Hay otros 31 pueblos entre los que se encuentran (1) Yamalero, (2) Makaguaje, (3) Pisamira, (4) Tsiripu, (5) Eduaria, (6) Piaroa, (7) Waüpijiwi, (8) Muinane, (9) Yaruro, (10) Doju, (11) Judpa, (12) Yauna,

(13) Bara, (14) Ocaina, (15) Yohop, (16) Amorua, (17) Chiricoa, (18) Nonuya, (19) Kawiyai, (20) Yuri, (21) Matapi, (22) Kacua, (23) Achagua, (24) Carijona, (25) Tatuyo, (26) Tariano, (27) Yagua, (28) Masiguare, (29) Carapana, (30) Bora y (31) Mapayerri que se encuentran en un proceso inminente de extinción física y cultural, pueblos que están concentrados principalmente en las regiones de la Orinoquia y la Amazonía Colombiana y que están excluidos de estas órdenes de salvaguarda y protección de la Corte<sup>6</sup>.

La Corte Constitucional ha hecho esto evidente en diversos pronunciamientos judiciales, por ello a partir del auto 092 de 2008 y los que siguieron, la Corte adoptó la estrategia de generar diagnósticos independientes frente a determinados grupos de la población, y ordenar acciones que se concretan en el desarrollo de programas diferenciales, con temáticas y presupuestos específicos. Lo que ordena la Corte aún no logra impactar todos los componentes de la política pública, por ejemplo; el enfoque diferencial se ha dejado en funcionarios de menor nivel y la responsabilidad, el cumplimiento de los Autos se ha asignado a diferentes ministerios sin que exista coordinación entre ellos. Los pueblos amazónicos plantearon como requisito para la protocolización de la Consulta Previa del Decreto 893 del 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la implementación de acciones de desarrollo territorial en la región amazónica, pues por la dispersión poblacional y la existencia de amplias áreas no municipalizadas la Amazonía, no fue priorizada para PDET. En el proceso de Consulta Previa de incluyó el compromiso de unos Planes Inmediatos



<sup>6</sup> Pueblos Indígenas en Riesgo de Exterminio Físico y Cultural: Caso Colombia Autoridad Nacional De Gobierno Indígena- ONIC Intervención ONIC 147 Periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, 14 de marzo de 2013.

de Acción para la región de la Amazonía ya que es una región que ha vivido históricamente las dinámicas del conflicto, esto les da un carácter vinculante pero no quedó incluido de manera expresa en el texto del decreto, no hay pues, ruta para implementación de los PIA de la Amazonia, hoy la región se ha convertido en área de refugio de las disidencias, zona de reagrupamiento y zona estratégica para la minería ilegal disputada por grupos armados ilegales. Para la Defensoría del pueblo esto implica una mala práctica en materia de consulta previa.

Finalizamos recogiendo en algunos ítems de observaciones generales sobre los PDET:

- La ART cumple un papel de coordinación y algunas acciones en materia de apoyo técnico y obras PDET, pero más del 90% de la implementación son competencia de las diferentes entidades de gobierno y están siendo evaluadas y priorizadas de acuerdo con una ruta de gestión de oferta institucional, esto les otorga tiempos y procesos distintos lo que complejiza el proceso.

- Si bien los documentos de los Planes de Salvaguarda sirvieron como insumo para el ejercicio de formulación participativa en pueblos indígenas como los Kankuamo, los Wiwa, los Arhuaco, los Kogui, los Yukpa, los Wayuú, en Sierra Nevada–Serranía de Perijá, aspiran aun a realizar un trabajo de actualización y armonización con los planes municipales que tienen incidencia en su territorio, pero este no se ha adelantado.

- Si bien los PATR incluyen en general propuestas de los planes de vida y salvaguarda indígenas, la estructuración y formulación de estos

proyectos es una fase que requiere abordarse con una voluntad clara hacia el enfoque diferencial, igual su implementación, no se evidencian acciones que vayan en la dirección de aprestar funcionarios con experiencia y presupuestos específicos para ello.

- El fortalecimiento de la producción alimentaria en procesos definidos con las organizaciones representativas y la participación de los pueblos y comunidades étnicas y la garantía del Derecho Humano a una alimentación adecuada, importantes procesos comprometidos en el Acuerdo de Paz están aún sin desarrollo<sup>7</sup>, la escasa voluntad institucional para diseñarlos, pone en riesgo la pervivencia y salud de los pueblos campesinos e indígenas en los territorios.

### **(iii) El Plan Marco de la Implementación PMI**

El Acuerdo Final definió la elaboración del Plan Marco de Implementación como una herramienta que “contendrá el conjunto de propósitos y objetivos, metas y prioridades e indicadores, las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de



<sup>7</sup> Conclusión de la reunión virtual convocada por la IANPE sobre los PDET, realizada en octubre del 2020.

todos los acuerdos, así como su priorización y secuencia -cronograma- e instituciones responsables. El Plan Marco contendrá las distintas fuentes de financiación e instituciones responsables de la implementación según corresponda” (A.F: Punto 6.1.1.)

El presente Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (PMI) ha sido elaborado por el Gobierno de Colombia, y discutido y aprobado por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), El PMI orientará las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años. En junio de 2018 salió a la luz el documento CONPES<sup>8</sup> 3932 para la articulación del PMI del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

A la fecha los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) -herramienta para la planeación y seguimiento del Acuerdo de Paz- no cuenta con fichas técnicas ni metas para la totalidad de los 501 indicadores que lo componen, ni con los reportes de avances frente a éstas. De hecho, solo 90 (17,9%) indicadores tienen ficha técnica y 79 (15,8%) tienen metas.

El Plan Nacional de Desarrollo tampoco se recogió el Plan Marco de la implementación PMI como un proceso técnico-político de planeación de largo plazo. Este proceso de implementación comprende desarrollos normativos, ajustes institucionales y medidas de política pública aún pendientes, que vistos de conjunto dan cuenta del estado

precario en el que se encuentra el proceso.

El PMI recoge para el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, 39 metas trazadoras correspondientes a 98 indicadores con especificidades para pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, raizales, negras, palenqueras y para el pueblo ROM, construidas por estas comunidades.

El Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO), el sistema previsto para garantizar la transparencia del proceso no se encuentra consolidado, entre otras razones porque no ha culminado el proceso de definición de metas a la totalidad de los indicadores del PMI. Esta situación es de especial preocupación para los tres enfoques transversales explícitos en el Acuerdo Final: género, étnico y territorial.

#### **(iv) El Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SVJRNR)**

El Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SVJRNR), creado por el Acto Legislativo 01 de 2017, sometió a Consulta Previa cinco instrumentos y una norma que afectaban o tenían que ver con los Pueblos Indígenas. Dicha Consulta Previa arrojó resultados frente a cada uno de los componentes del SVJRNR: la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPDP).

---

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Lineamientos para la Articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, junio 2018.

El informe de ACNUDH “observó avances en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición establecido en el Acuerdo de Paz. Durante 2019 se consolidó su alcance territorial con 66 presencias, lo cual facilitó la participación de las víctimas. Los mecanismos del Sistema Integral también realizaron valiosos esfuerzos para incluir un enfoque étnico en su trabajo para garantizar la consulta previa, libre e informada, de conformidad con las normas y estándares internacionales.

También adoptaron protocolos de relacionamiento con los pueblos indígenas y de coordinación entre la jurisdicción especial indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Los pueblos indígenas han tenido un papel fundamental en los procesos, tanto para el esclarecimiento de la verdad como en la búsqueda de personas desaparecidas.”<sup>9</sup>

En cuanto a los procesos adelantados en el marco de la misión de la Comisión de la Verdad que involucran a grupos étnicos, la Comisión cuenta con una metodología étnica, además de un protocolo de relacionamiento con pueblos étnicos que fue consultado con los pueblos en los escenarios de concertación. *El Posacuerdo en los Territorios Étnicos*. Informe Defensorial. 2020. Pág. 76)

De acuerdo con lo planteado por la Comisión: Gracias a este instrumento se promueve el reconocimiento de los pueblos y comunidades étnicas en su dignidad y como sujetos de derechos, lo cual implica incluir sus narrativas y formas de transmisión de conocimiento, para

contar con un relato que visibilice diferentes perspectivas sobre el conflicto, garantizando su participación y sus requerimientos lingüísticos y culturales, así como brindar acompañamiento de un equipo interdisciplinario que incluya personas de los pueblos étnicos y otros profesionales con experiencia de trabajo con estos pueblos.<sup>10</sup>

Sin embargo, la falta de recursos y apoyos para el acopio y elaboración de informes sobre las afectaciones históricas sufridas durante el conflicto por los pueblos indígenas pueden estar alejando las posibilidades de justicia y verdad para muchos de ellos, en especial es preocupante esta dificultad en relación con los pueblos de la Amazonía, fuertemente afectados por el conflicto.



Solo 6 de las más de 50 entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), cuentan con recursos específicos para pueblos indígenas, pero entre 2018 y 2019 los recursos dirigidos a

<sup>9</sup> Informe ACNUDH, observaciones 30 y 31. 2020.

<sup>10</sup> Respuesta de la Comisión de la Verdad en oficio n.º 1410101201900243 Id. 1400 para la Defensoría del pueblo.

estas comunidades han disminuido en un 34 %, esto contrasta con el volumen de sujetos colectivos de reparación, el área de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para las Víctimas en el mes de julio 2020 señaló 347 casos que corresponden a comunidades indígenas.

Es destacable en la Comisión de la Verdad contemple un capítulo específico para los distintos pueblos étnicos. Esperamos que la divulgación social de los hallazgos contribuya al diseño e implementación de políticas para una reparación colectiva que logre de manera significativa disminuir las condiciones persistentes de su extinción física y cultural.

#### **(v). Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. PNIS**

Según el Programa de Naciones Unidas para la Lucha Contra las Drogas y el Delito, entre los años 2016 y 2018, los cultivos de coca se incrementaron en Colombia, se reporta sin embargo una reducción del territorio afectado entre 2017 y 2018 de 171 000 ha a 169 000 ha, es decir que hay más coca en menos territorio. De cada cien (100) hectáreas, una cuarta parte o más ha estado en territorios étnicos, este porcentaje podría ser mayor entendiendo que los ámbitos territoriales étnicos van más allá de lo que esta jurídicamente delimitado como de su propiedad. (Informe Defensoría del Pueblo).

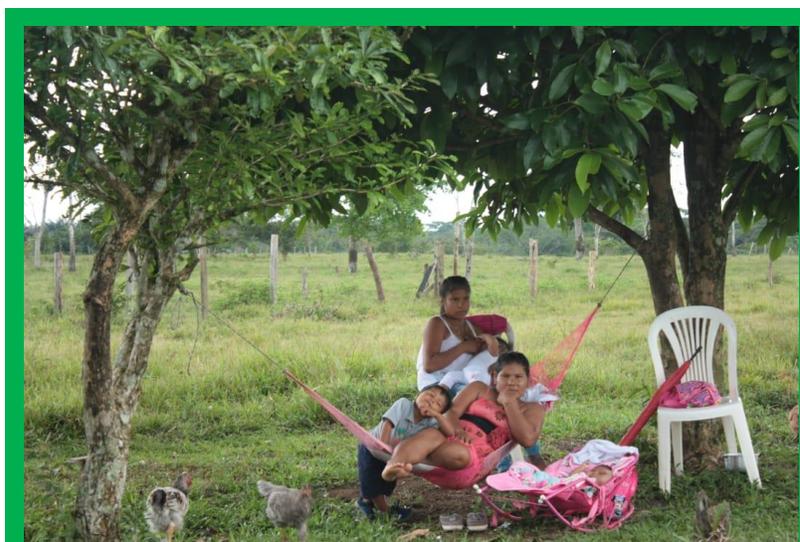
El informe realizado por 14 congresistas de oposición e independientes y presentado en septiembre del este 2020, examinó el PNIS y la política de drogas ilícitas; de allí tomamos algunos datos y

recogemos algunas de sus recomendaciones:<sup>11</sup>

- En 3 años del PNIS, se han vinculado 99.097 familias con acuerdos individuales, erradicando 41.513 ha, y el cumplimiento ha sido del 96%: solo ha habido un 0,2% de resiembra en áreas erradicadas voluntariamente.

- Estas familias están ubicadas en 56 municipios de 14 departamentos, donde se concentra el 65% de los cultivos de uso ilícito, según el censo del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) 2018.

- Los PAI (Plan de Acción Inmediata), que se enfocan a una sustitución colectiva de cultivos, han



entrado a núcleos cocaleros, suponiendo enormes retos operativos y de construcción de confianza con la comunidad. A junio de 2020, se han suscrito 106 acuerdos por parte del PNIS, con una cobertura de 98 municipios y 188.036 familias cubiertas.

Al analizar los tres años de implementación del Punto 4 se

<sup>11</sup> Informe completo en: <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/como-va-la-solucion-al-problema-de-las-drogas-ilicitas>

encontraron que al menos siete elementos problemáticos que han impedido que éste avance de manera exitosa y que coinciden con algunos de los que también han sido identificados por la Fundación Ideas para la Paz:

Fallas de origen: dar subsidios individuales, generó un incentivo perverso y se vio reflejado en el aumento desmedido de cultivos en regiones como Simití (1469%) y San Pablo (998%) en Bolívar, o Valdivia en Antioquia (692%).

Desarticulación entre el PDET y el PNIS: se dio, entre otras razones, por la desarticulación entre la ART y la Consejería para el Posconflicto y el no cumplimiento de los criterios de focalización establecidos en el Acuerdo.

Desfinanciación del PNIS: el costo de este programa es de 4.8 billones y su asignación de recursos ha ido disminuyendo, pasando de 510.000 millones de pesos en 2017 a 191.000 millones de pesos en 2020.

Suspensión de beneficiarios: en la mayoría de los casos, por problemas administrativos.

Priorización de la erradicación forzada, en parte solo para cumplir con indicadores sin tener un plan para estabilizar el territorio.

Ausencia de estrategias frente a comunidades negras e indígenas y zonas de protección ambiental.

Con el análisis de datos y hechos los congresistas concluyen que no existe una estrategia de seguridad territorial en las zonas afectadas por este problema y que ante el debilitamiento del PNIS tal como se concibió en el Acuerdo de Paz, tampoco existe una clara política antidrogas. Hacen al gobierno nacional

algunas claras e importantes recomendaciones:

1. Retomar la visión y lógica del Acuerdo de Paz, priorizando la sustitución voluntaria, limitando la erradicación forzada a aquellos casos en los que haya incumplimiento o no sea posible llegar a un acuerdo con las comunidades, y dejando la aspersion aérea como la última opción en cumplimiento de las reglas establecidas por la Corte Constitucional y reiteradas por el Tribunal Superior de Pasto.

2. Crear una nueva agencia que lidere y articule la política de drogas, con el fin de superar la dispersión de esfuerzos anti drogas por parte de distintas entidades.



3. Generar nuevos indicadores globales y territoriales que integren variables de estabilización y transformación territorial, avance de la economía legal en los territorios.

4. Llevar a cabo un proceso de revisión y evaluación participativa del PNIS con las comunidades y las autoridades locales con miras a adquirir compromisos serios por parte del

Gobierno Nacional que tengan bases presupuestales ciertas y exigibles.

5. Asegurar la inclusión de las iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito en las Hojas de Ruta garantizando la participación de las comunidades, acelerar de manera decidida la implementación de los PDET.

6. Poner en marcha cuanto antes un programa de Pagos por Servicios Ambientales territorios colectivos y zonas de protección ambiental.

7. Elaborar e implementar una verdadera estrategia de seguridad territorial concertada con la Fuerza Pública que permita generar protección a las comunidades y los líderes sociales, además de enfrentar la criminalidad asociada al narcotráfico, enfocándose en estabilizar los territorios más que en reducir los flujos de drogas ilícitas.

8. Fortalecer de manera urgente la capacidad de administración de justicia local y rural.

9. Aumentar la capacidad estatal en términos de persecución y sanción al lavado de activos.

10. Fortalecer el enfoque de salud pública para la atención del consumo de sustancias psicoactivas con los componentes planteados en el Acuerdo de Paz, que buscan que las políticas y programas que se implementen cuenten con la participación comunitaria y tengan fundamento en la evidencia.

El gobierno Duque a través de su ministro Defensa Holmes Trujillo ha insistido en retomar las fumigaciones aéreas de

cultivos ilícitos, suspendidas hace cinco años, porque “sus resultados ya están probados”.<sup>12</sup> Coincidimos en que ya hay pruebas suficientes; tanto de su ineficacia contra la criminalidad asociada al narcotráfico como de los daños ambientales, ecológicos, sociales y culturales sobre los pueblos; es sobrecogedor el impacto que se revela en las comunidades indígenas en los relatos y memorias del hecho: “que llueva del cielo veneno contra los cultivos, fuentes de agua, niños, mujeres y ancianos”.<sup>13</sup>

Frente a las aspersiones aéreas con glifosato queremos hacer énfasis en que se ha producido amplia jurisprudencia frente a las vulneraciones y riesgos que implica la aspersión aérea del agrotóxico, como, la Sentencia T-236 del 21 de abril de 2017, su auto de verificación de cumplimiento: Auto 387/19, o la Sentencia T080 del 2017 donde la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional se expresa así:



<sup>12</sup> Forbes, 28 de agosto de 2020. Consultado en septiembre:

<https://forbes.co/2020/08/28/actualidad/gobierno-quiere-reactivar-la-aspersion-aerea-de-cultivos-ilicitos/>

<sup>13</sup> Entrevista realizada al actor impulsor de la tutela que dio origen a la sentencia T080 del 2017, Jairo Murcia Archila Yaroka.



7.40. En este sentido, la Sala considera que la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato en septiembre de 2015, en aplicación del principio de precaución y como consecuencia del informe de la OMS sobre los efectos nocivos del herbicida glifosato, no solo prohíbe que se retome el uso de tal sustancia en el programa de erradicación de cultivos ilícitos en forma de aspersión aérea, sino que impone la implementación de una nueva política pública respetuosa de los derechos humanos, del medio ambiente y su entorno, así como del principio de diversidad étnica y cultural, que le corresponde observar en primer lugar al Gobierno nacional a la hora de diseñar la política antidrogas, máxime cuando la suspensión de las aspersiones aéreas fue

impulsada y avalada tanto por el Ministerio de Salud como por la ANLA, en beneficio de los derechos fundamentales de todos los colombianos. (Pág. 91)

Debido a la naturaleza del programa de erradicación de cultivos ilícitos, a sus métodos y a las sustancias químicas que utiliza, este tiene la capacidad de poner en riesgo, así sea latente, la subsistencia, la identidad étnica y cultural, los usos, valores y costumbres tradicionales, las formas de producción y apropiación del territorio, la cosmovisión y la historia de las comunidades étnicas sobre las que se desarrolla dicha política, como se ha visto en el estudio del caso de la comunidad Carijona. (pág. 92)

Esta sentencia ordenó adoptar medidas de etno-reparación y compensación cultural frente a los impactos y perjuicios causados a la comunidad en sus territorios por el programa de erradicación aérea de cultivos ilícitos con glifosato, para garantizar su supervivencia física, cultural, espiritual y económica, también que se desarrolle un estudio para que se analice y contribuya a determinar el grado de afectación cultural del grupo como consecuencia de la erradicación aérea de cultivos ilícitos con glifosato y diseñar fórmulas adecuadas de reparación o compensación y finalmente otorga efectos “*inter comunis*”<sup>14</sup> de la decisión para las

<sup>14</sup> La Corte Constitucional concretó que los efectos *inter comunis* se presentan de manera excepcional, cuando se extiende el fallo de tutela a las personas que, si bien no promovieron el amparo constitucional, sí se ven afectadas por una situación de hecho o de derecho de una autoridad o de un particular, basado en la necesidad de brindar un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de los derechos fundamentales (M. P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Corte Constitucional, Sentencia T-149, Mar. 31/16), consultado en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/constitucional-y-derechos-humanos/conozca-cuando-proceden-efectos-inter-comunis-en>

comunidades indígenas de Miraflores (Guaviare) “que se encuentren en igual situación fáctica y jurídica que los accionantes”.<sup>15</sup>

La región del Guaviare es hoy escenario del PNIS. Al cierre de este informe el pueblo Carijona aún espera ser reparado. En obediencia a la orden de la Corte, hacemos el llamado a que se evite una nueva vulneración a este pueblo, pues el departamento del Guaviare ha sido incluido en las regiones priorizadas para la nueva aspersión de acuerdo a declaraciones del actual ministro de defensa.<sup>16</sup>

Se sostiene que, como lo afirma la Fundación Ideas para la Paz<sup>17</sup>: “Los cultivos ilícitos no son solo un problema de seguridad, sino, sobre todo, un problema de desarrollo. Esto implica necesariamente un mayor protagonismo de las instituciones y agencias enfocadas en el desarrollo rural”.

La sustitución en territorios indígenas debería tener en cuenta cuatro hechos que determinan diferencias con otras comunidades rurales:<sup>18</sup>

a. El fenómeno sucede al interior de territorios unitarios, delimitados o de propiedad o posesión cultural colectiva.

b. Se trata de poblaciones con identidades étnicas y culturales propias que permite que sean consideradas como poblaciones uniformes.

c. Estas poblaciones poseen autoridades y patrones culturales de conductas propias, actuantes y legalmente reconocidas (Arts. 246 y 329 de la Constitución Política de Colombia).

d. La “afectación” o el “involucramiento” de los indígenas en los cultivos ilícitos se presenta dentro de un escenario de historias particulares de grupo (no individuales) cuyo conocimiento y análisis permite utilizar una lógica y metodología propias hacia la búsqueda de soluciones sostenibles.<sup>19</sup>

Otra variable que debe tenerse también en cuenta en el diseño de un programa de sustitución con los pueblos indígenas: La siembra de la hoja de coca y su uso tradicional es parte de las formas de vida de algunas culturas originarias, está asociada a dinámicas espirituales, de producción y de relacionamiento social, tradiciones estas protegidas por el Convenio 269 de la OIT y por la Decisión 391 de 1996.

Lamentablemente, la política de un tratamiento diferencial étnico del

<sup>15</sup> Resumen de la decisión sentencia T080 del 201, sala Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los Magistrados Aquiles Arrieta Gómez (e.) y Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>16</sup> “El plan se ejecutaría en 104 municipios de 14 departamentos, divididos en 6 zonas, siendo Meta, Guaviare y Vichada los primeros en recibir las aspersiones, esto según lo detalla la cartilla del Plan de Manejo Ambiental para el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea presentada por la Policía Antinarcóticos a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.” Consultado el 24 de agosto del 2020 en: <https://www.radionacional.co/noticia/glifosato/gobierno-listo-reiniciar-la-aspersion-glifosato>

<sup>17</sup> ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos, dilemas actuales y la urgencia de un consenso, informe 6, Bogotá, abril de 2019, Fundación Ideas para la Paz.

<sup>18</sup> Reflexión tomada del documento: *Seguimiento a la implementación de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) 2018–2019. Balances y recomendaciones desde los pueblos indígenas de Colombia*. ONIC, noviembre 2019.

<sup>19</sup> Carlos César Perafán. *Impacto de cultivos ilícitos en pueblos indígenas El caso de Colombia*. Informe de buenas prácticas. Washington, D.C. enero de 1999–No. IND–106

fenómeno está lejos de darse. Incluso en espacios que como este refieren a ámbitos destacados en que los conocimientos tradicionales pueden representar un valioso aporte a procesos de desarrollo sostenible, en general Colombia carece totalmente de una política de reconocimiento, mantenimiento y protección de los acervos de conocimientos propios de los pueblos indígenas, pese a su compromiso internacional ratificado frente al Convenio de Diversidad Biológica.

Asimismo, el desarrollo sostenible bajo en carbono, es hoy un horizonte obligado frente a la actual pérdida masiva de biodiversidad, retomar los saberes y técnicas tradicionales indígenas impulsando políticas públicas diferenciales en áreas como la producción de alimentos, la cosmética, la farmacéutica sería una ruta deseable que haría el debido reconocimiento y justa distribución de beneficios de la biodiversidad a los pueblos originarios y a las comunidades *bosquesinas*<sup>20</sup> que han sido sus custodios, pero ello requiere de políticas que no existen y que por los énfasis que se evidencia en el CONPES de Ciencia, tecnología e innovación<sup>21</sup> y el CONPES de Propiedad Intelectual,<sup>22</sup> ambos en proceso de formulación por el actual gobierno, están lejos de producirse.



#### **(vi) La Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos. IANPE**

Un logro para el avance del Capítulo Étnico fue la constitución de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos IEANPE, que reúne a representantes de estos pueblos, quienes trabajarían por el logro de estas metas e indicadores del PMI.

En los dos años corridos del gobierno de Iván Duque no se asignó presupuesto alguno para el funcionamiento de la instancia étnica lo que impidió que esta acompañara el proceso de

<sup>20</sup> Bosquesino: término introducido por el Profesor George Gasche, antropólogo suizo, investigador y activista de décadas de trabajo en campo con los Murui del Perú, quien, con el apoyo del antropólogo colombiano, Juan Álvaro Echeverri, profesor de planta de la Universidad Nacional de Colombia –Sede Amazonía–, han impulsado el término *bosquesino*, el cual define las particularidades de pobladores de la selva y su interacción con el medio. Una distinción necesaria en el quehacer de diseñar política pública y proyectos de inversión en esos territorios.

<sup>21</sup> [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/documento\\_conpes\\_ciencia\\_tecnologia\\_e\\_innovacion.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/documento_conpes_ciencia_tecnologia_e_innovacion.pdf)

<sup>22</sup> <https://web.karisma.org.co/el-borrador-del-conpes-de-propiedad-intelectual-esta-abierto-a-comentarios-y-los-necesita/>, la ONIC suscribió junto a varias universidades un texto con aportes para el borrador de CONPES en el sentido de que la formulación no comprende ni reconoce la importancia de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

implementación territorial y formulación de los PDET en 107 de los 170 municipios priorizados para la implementación del Acuerdo Final que tienen presencia étnica.

Es necesario señalar que gracias a la voluntad de la cooperación desde el mes de junio de este año 2020, la Instancia Étnica cuenta con recursos que facilitan su trabajo. El interlocutor natural de esta instancia étnica es CSIVI Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, que como espacio conjunto entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se encarga del seguimiento, impulso y verificación conjunta de la implementación del Acuerdo Final. La tarea que se acaba de iniciar es ardua, pues la CSIVI está afectada por el ritmo entorpecido del proceso y alarmada por las amenazas que se ciernen sobre la vida de los reincorporados a la vida civil.



La tarea actual a la que ha invitado el gobierno a la Instancia Étnica es a la revisión de las metas e indicadores del Plan Marco de Implementación, para rebajar la medida de cumplimiento dado que el tiempo y los recursos darán un resultado mínimo respecto de lo comprometido. La Instancia Étnica

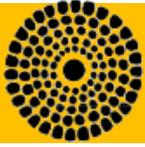
abordara su rol insistiendo en su papel político y técnico y trabajando por elaborar momentos mejores para hacer su labor de aportes conceptuales, territoriales y vitales para la paz.

Del cuarto informe del Instituto Kroc destacamos algunas de las alertas que afectan especialmente a los pueblos indígenas:

Respecto del Capítulo Étnico señala que: Existe una brecha del 11% en su implementación general con respecto a las otras disposiciones; sólo el 10% de las disposiciones del enfoque de étnico han sido completadas. Además, la violencia contra las comunidades étnicas se ha intensificado: 32 de sus miembros fueron asesinados.

Existe falta de coordinación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas y el Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición. Por ejemplo, jueces de restitución de tierras profirieron órdenes al Centro Nacional de Memoria Histórica sin tener en cuenta a la Comisión de la Verdad. Además, no se ha avanzado en la reforma y ampliación a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y la política de reparación colectiva no contó con la sostenibilidad financiera necesaria.

Finalizamos con la cita de una de las conclusiones del cuarto informe del Instituto Kroc: “El panorama del acuerdo de Paz es desolador: Si el ritmo de la implementación continúa igual durante los dos últimos años del gobierno Duque, solo la mitad de las disposiciones contempladas para implementarse entre 2020 y 2022 estarán completas al final de su mandato. Esto significa que para entonces la construcción de paz estará en cuidados intensivos”.



### 3. El Derecho a la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado



Velar por que las comunidades indígenas y rurales puedan expresar su consentimiento libre e informado antes de cualquier medida que pueda afectar a sus vidas y sus tierras ancestrales (Estado Vaticano).

Seguir reforzando los mecanismos de consulta previa con los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como las consultas populares, a la luz del acuerdo de paz. (Perú)

Garantizar el acceso oportuno de los pueblos indígenas y afrocolombianos y la población romaní a la justicia, y redoblar los esfuerzos para asegurar la plena participación de los afrocolombianos en las instituciones y la adopción de decisiones. (Palestina)

Estudiar mecanismos que permitan la participación efectiva en las decisiones del Estado, en particular por parte de las

comunidades indígenas y afrocolombianas. (Suiza)

Velar por que la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo tengan en cuenta el resultado de las consultas populares y previas y estén en consonancia con las normas internacionales. (México).

Colombia cuenta con el reconocimiento constitucional del Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada, este reconocimiento ingresa al ordenamiento jurídico nacional a través del bloque de constitucionalidad, donde mediante el artículo 93 superior se incorpora el Convenio No. 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT. A pesar de existir en el país un fundamento constitucional para el ejercicio del Derecho a la Consulta Previa, este derecho se ha visto históricamente vulnerado para los pueblos indígenas y demás minorías étnicas por un sinfín de razones encontrándose su garantía en un constante vilo.

La inexistencia de una Ley Estatutaria de Consulta Previa que dé un piso jurídico más robusto para su garantía, las políticas públicas del orden nacional y local que desconocen la existencia de los pueblos indígenas en los territorios. El crecimiento económico del país es, entre otros, el factor de peso que pone en peligro la participación de los pueblos étnicos en la toma de decisiones para la implementación de proyectos, obras o actividades que afecten de manera directa a sus usos, costumbres, territorios y pervivencia.

En lo corrido del año 2020, la ONIC ha obtenido información de las comunidades indígenas de los territorios, que dan cuenta de la existencia de proyectos de extracción de minerales, de explotación de petróleo, de construcción de megaobras, entre otros, y que se han mantenido vigentes a pesar de las recomendaciones nacionales de aislamiento preventivo. Es alarmante no solo por la ejecución de proyectos en territorios indígenas sin la garantía de la consulta previa, sino también por realizarse en medio de la pandemia por COVID-19 y a pesar de las recomendaciones de la CIDH para suspender toda actividad productiva y/o de extracción en los territorios.<sup>23</sup>

La situación se demuestra en las formas como se realizan las consultas previas en los territorios ancestrales y en una idea institucionalizada de elaborar la garantía de este derecho como un proceso propio de trámites administrativos para el logro de la construcción de un proyecto, obra o actividad.

Como muestra de lo anterior, el Gobierno de Colombia en cabeza del Ministerio del Interior expidió la Circular CIR2020-29-DMI-1000 del 27 de marzo de 2020, mediante el cual, dicha cartera autorizó la realización de Consultas Previas de manera virtual en los territorios indígenas argumentando un deber de diligencia para la garantía del derecho en las comunidades étnicas.

Ante esto, los movimientos indígenas expresaron su profundo rechazo debido a que es evidente que un proceso de Consulta Previa de manera virtual pone en desventaja a las comunidades étnicas del país ya que, por su situación de vulnerabilidad, no cuentan con un debido



acceso a redes de electricidad, internet y equipos necesarios para el desarrollo de una reunión virtual. Es necesario resaltar además que el desarrollo de una Consulta Previa aún con los medios tecnológicos a disposición para las partes, refuerza la falta de garantías para una debida participación en los espacios de discusión que traten temas que les afecten directa o indirectamente, desconoce el ejercicio propio de discusión de las comunidades étnicas e impone características que son ajenas a los procedimientos apropiados a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas.

Es de resaltar que la celebración de una Consulta Previa de manera virtual no corresponde con lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, pues dicho precepto internacional exige la garantía del derecho mediante procedimientos apropiados. Como ya se dijo, la aplicación de herramientas tecnológicas y canales virtuales no son un procedimiento apropiado; por un lado, las comunidades indígenas no tendrían una debida garantía de participación directa y efectiva en el proceso de diálogo y concertación

<sup>23</sup> CIDH, Resolución 01/2020, recomendación 57.

con los interesados en el proyecto, obra o actividad, por otro lado, culturalmente los pueblos requieren de otro tipo de lenguajes, como el visual, relacional y otros para generación de entendimiento y confianza.

La realización de la Consulta Previa de forma virtual no responde al respeto por el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural; el uso de medios virtuales de comunicación no es cercano, ni conocido ni amable con las formas de vida, sistemas de comprensión del mundo, de valores, diversidad lingüística, formas de comunicación propia, creencias, actitudes y conocimientos.



Así mismo, el numeral 1 del artículo 3 del Convenio 169 de la OIT dispone que los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. La idea de una Consulta Previa de manera virtual es un obstáculo para las comunidades

indígenas en el ejercicio de su derecho fundamental, acentúa la problemática social pues carecen del acceso a redes de electricidad y con mayor razón a internet.

Posteriormente, para el 20 de abril del año 2020, el Ministerio del Interior decide revocar la circular CIR2020-29-DMI-1000 mediante otra circular con número CIR2020-42-DMI-1000 “dada la relevancia social que ha generado la recomendación señalada, y el ánimo permanente de concertación con las comunidades étnicas”. Si bien generó tranquilidad la revocatoria de las consultas previas de manera virtual, inquietan los argumentos expuestos, lejos de reconocer la importancia de celebrar una Consulta Previa como un derecho con todas las garantías es la relevancia social la que origina el cambio.

A pesar de la derogatoria de la circular, el Ministerio del Interior expuso también que las Consultas Previas de manera virtual se plantearon posibles “siempre que las comunidades cuenten con los medios tecnológicos y condiciones necesarias para tal fin”, abriendo así una brecha para justificar la realización de las mismas en tiempos de pandemia y manteniendo una vulneración a los derechos fundamentales de las comunidades étnicas.

Así las cosas, en el país inició la implementación de procesos de Consulta Previa de manera virtual. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales<sup>24</sup> que pretendía dar a conocer el proyecto del Ministerio de Defensa para la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito mediante aspersión aérea con glifosato<sup>25</sup>,

<sup>24</sup> La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA es una entidad adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental.

<sup>25</sup> Noticia consultada el 14 de septiembre de 2020. En: <https://www.policia.gov.co/noticia/plan-manejo-ambiental-del-programa-erradicacion-cultivos-ilicitos>

virtualmente, ante esta pretensión estatal, comunidades campesinas e indígenas se vieron en la necesidad de elevar acción constitucional de tutela con el fin de solicitar el amparo de los derechos a la consulta previa, participación y el debido proceso.<sup>26</sup>

Los pueblos indígenas ven con preocupación los ejercicios de presión de parte de algunos sectores gremiales de la economía al Gobierno Nacional con el fin de flexibilizar el ejercicio del Derecho y reducirlo a un trámite administrativo que desdibuja su naturaleza, un ejemplo de esto es la comunicación del 3 de abril de 2020, remitida a la Presidencia de la República.<sup>27</sup> Con propuestas para ser implementadas en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, estas propuestas -según la comunicación- se elevan con el fin de “evitar que la actividad económica real caiga de forma drástica y persistente”.

Entre las propuestas presentadas por los empresarios al presidente de la República, se encuentra la de “aprobar procedimientos abreviados para temas que hoy frenan el desarrollo como son los trámites de regalías (sic), de consulta previa y licencias ambientales en los que, sin vulnerar el ordenamiento jurídico, se simplifique su aplicación, para aumentar y acelerar la productividad en los sectores estratégicos de desarrollo económico del país”. Esta comunicación y sus propuestas han sido categóricamente rechazadas por los sectores sociales y el

movimiento indígena al encontrarlas evidentemente contrarias a los Derechos Humanos de las comunidades étnicas ya que resultan regresivas con la excusa de promover el desarrollo a partir del incremento en la productividad de algunos sectores.



La ONIC, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, ha rechazado estos comunicados del sector empresarial colombiano que estigmatizan a los pueblos indígenas y pone en entredicho el deber de respeto y garantía por sus derechos de parte de los funcionarios públicos de todos los niveles.

La competencia y deber del Estado de garantía de los Derechos Fundamentales y en especial del Derecho a la Consulta Previa se ha visto siempre como una

---

<sup>26</sup> La acción de tutela interpuesta por diferentes comunidades y organizaciones indígenas y campesinas del Departamento de Nariño, que derivó en la suspensión provisional del proceso que se pretendía valer como de Consulta Previa, ya que la Policía Nacional realizaba “audiencias” transmitidas vía radial para ser escuchadas, pero sin la garantía de una participación efectiva en las mismas.

<sup>27</sup> Carta de los empresarios al presidente Iván Duque. Se puede leer a través del siguiente link: [https://es.scribd.com/document/455639387/02-04-20-Carta-Presidente-Duque-Recomendaciones-ICP-VFinal-pdf-PDF-1#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/455639387/02-04-20-Carta-Presidente-Duque-Recomendaciones-ICP-VFinal-pdf-PDF-1#from_embed)

función de segunda mano en tanto que la defensa del mecanismo de parte de los pueblos indígenas no solo se ejerce ante el ejercicio de los particulares sino también ante el Gobierno Nacional. La ONIC ha documentado numerosos fallos judiciales que dan cuenta de transgresiones del Estado como expedir certificaciones falsas del Ministerio del Interior sobre la no existencia de comunidades indígenas en determinados territorios, falsedad de actas de consultas, entre otras.<sup>28</sup>



A estas graves afectaciones de parte del estamento público se suma, como se ha dicho, la desnaturalización del derecho a la Consulta Previa como un mero trámite en donde la labor pública estatal se reduce de garante a simple ejecutor de la logística necesaria para el dialogo entre

empresas e indígenas, esto demuestra también la connivencia entre los intereses económicos del empresariado y los intereses de los gobernantes en todos los niveles de la administración pública.

Así mismo, la labor reducida del Estado ha dado cabida para reforzar la idea de que la Consulta Previa es sólo un trámite administrativo más en la implementación de proyectos, obras o actividades en territorios indígenas. Todas estas vulneraciones ponen en grave riesgo la supervivencia de los pueblos afectados, contemplándose por los académicos la posibilidad de que se declare un estado de cosas inconstitucional.<sup>29</sup>

De acuerdo al último informe de CEPAL y FILAC:<sup>30</sup>

“Las consultas previas han aumentado vertiginosamente en los últimos años. Entre 1995 y mayo de 2019 se realizaron 1.692 consultas que implican 42.496 reuniones. De estas consultas, 1.096 (64,8%) están relacionadas con actividades que implican intervenciones directas en los territorios: explotación de hidrocarburos, minería, desarrollo de infraestructura, energía, telecomunicaciones y evaluaciones de impacto ambiental. Aunque la mayoría de estos procesos ha culminado con la etapa de protocolización (acuerdos entre las partes, protocolizados bajo la supervisión de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior y los organismos de control), es en el sector minero donde se

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-080 de 2017

<sup>29</sup> Al respecto, ver “La Consulta Previa en proyectos ambientales, un derecho o un obstáculo”, Gloria Amparo Rodríguez. Online <https://razonpublica.com/la-consulta-previa-en-proyectos-ambientales-iun-derecho-o-un-obstaculo>

<sup>30</sup> *Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial* (2020). Publicación online: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>

han producido las mayores tensiones, sin que se hayan cerrado más de la mitad de las consultas”.

Este aumento impetuoso de consultas previas en el país, lejos de demostrar un avance del ejercicio del derecho, demuestra las afanosas necesidades del empresariado para el desarrollo de proyectos, obras o actividades indígenas en territorios indígenas; un alto número de consultas en poco tiempo, eleva la preocupación por el resquebrajamiento del derecho hacia un trámite administrativo en el avance de una imparable agenda minero-energética.



### **La Consulta Previa y el Decreto 2353 de 2019**

El 26 de diciembre de 2019, el Gobierno Nacional expidió sin la debida Consulta Previa el Decreto 2353 de 2019, se implementan importantes cambios en la garantía y cumplimiento del derecho internacionalmente reconocido. Hay disposiciones que generan alarma: Una de ellas el Artículo 4, que hace referencia a las funciones de la creada Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior:

“Administrar el Fondo de la Dirección de Consulta Previa, creado en el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019 y gestionar la ejecución de los recursos, de acuerdo a su destinación legal”.

Este artículo responde a lo dispuesto por el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019<sup>31</sup> que aborda el tema de la tasa por la realización de la consulta previa, así:

“ARTÍCULO 161. TASA POR LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA. El interesado en que se adelante una consulta previa deberá pagar al Ministerio del Interior- Fondo de la Dirección de Consulta Previa que se constituya como patrimonio autónomo a través de un contrato de fiducia mercantil, una tasa por los servicios de coordinación para la realización de la consulta previa y por el uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades. Los recursos del cobro de esta tasa entrarán al Fondo de la Dirección de Consulta Previa y serán utilizados para sufragar los servicios a los que hace referencia el presente artículo.”

El cobro de esta tasa para la realización de las Consultas Previas en el país será recaudado por el Ministerio del Interior - Fondo de Dirección de Consulta Previa-. Esa tasa contempla costos de honorarios de profesionales requeridos para realizar la preconsulta, ruta metodológica, el desarrollo del procedimiento de consulta previa, de la misma manera que los

<sup>31</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

costos asociados al uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades, pagará el particular interesado en que se desarrolle un proyecto, obra o actividad en territorios indígenas.



La existencia de una tasa por el “servicio de Consulta Previa” preocupa, pues se podrán presentar asimetrías en las relaciones de poder a favor del interesado en detrimento de las comunidades étnicas. La nueva normatividad no dispone si un proceso de Consulta Previa estatal, éste deba pagar la mencionada tasa. Preocupa hondamente la modificación de una labor pública estatal de garantía de derechos, hacia la prestación de servicio público satisfecho con el pago de precio.

Vemos con temor que en el evento en que un particular pague la tasa de Consulta Previa para pretender desarrollar una actividad, proyecto u obra en los territorios indígenas, éste se vea en clara ventaja ante el Estado ya que, al pagar por un servicio, se espera que obtenga resultados que le sean favorables.

Otro de los aspectos relevantes que trata el Decreto 2353 de 2019 es aquel que le otorga a la Autoridad Nacional de Consulta Previa la función de “definir la ruta metodológica y término de duración de la consulta previa, en los eventos en que las partes no logren un acuerdo sobre los mismos”. Esta disposición pretende entonces decidir de manera unilateral sobre el desarrollo de la Consulta Previa aplicando lo que posteriormente la Presidencia de la República definiría como “Test de proporcionalidad” y que analizaremos más adelante.

Han sido reiteradas las decisiones unilaterales que se toman por parte del Gobierno Nacional sin una debida participación de los pueblos y comunidades; la autorización de pilotos y explotaciones para hidrocarburos o grandes proyectos hidroeléctricos en territorios ancestrales de los pueblos indígenas y zonas de especial protección por la fragilidad ecosistémica demuestran un desconocimiento a la existencia misma de las minorías étnicas.

Para la Organización Nacional Indígena de Colombia, el Decreto 2353 de 2019 refuerza la reducción del Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada a un mero trámite de forma para facilitar la implementación de proyectos privados en territorios indígenas; desconoce el protagonismo de los pueblos milenarios en la toma de decisiones, así como desconoce también los procedimientos adecuados según los calendarios propios, leyes de origen y Derecho Propio de los Pueblos.

Al cierre de este informe se recibió una buena noticia; la Corte Constitucional colombiana como guardiana de la máxima Carta Política del país, declaró inexecutable el artículo 161 de la Ley 1955 de 2019, relacionado con el pago a cargo

del interesado y a favor del Ministerio del Interior de una tasa por los servicios de coordinación de una consulta previa.

“La Corporación encontró que no existía relación alguna entre el cobro de la tasa creada y el contenido de otras normas sustanciales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, que a pesar de ser una norma de carácter tributario y con vocación de permanencia, el Gobierno Nacional no había justificado mínimamente su necesidad para alcanzar alguno de los pactos de la Ley del Plan”<sup>32</sup>

### **La vulneración del Derecho a la Consulta Previa en recientes normas nacionales.**

El 7 de septiembre de 2020, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Interior publicó el borrador de decreto que crea el “Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa”<sup>33</sup> y que tiene como propósito “mejorar la articulación entre entidades involucradas con las consultas”. La ONIC puso en alerta esta propuesta normativa del MinInterior, pues desconoce instancias ya creadas por los pueblos étnicos como son la Mesa Permanente de Concertación Indígena MPCCI<sup>34</sup> y el Espacio Nacional de Consulta Previa del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

El 9 de septiembre de 2020, el presidente de la República Iván Duque expide de manera inconsulta la Directiva

Presidencial 08 de 2020, en ella se expone a lo largo de su cuerpo normativo las etapas procedimentales que deben realizar las entidades estatales y/o particulares para iniciar diálogos con grupos étnicos en el marco de la Consulta Previa. Esta directiva expedida el 9 de septiembre de 2020 sin ser consultada con los pueblos indígenas y tribales contempla el test de proporcionalidad, que comprende la ponderación entre las garantías y los derechos constitucionales frente al interés general de la Nación, de tal manera que justificaría la idea de que el interés general debe primar sobre el particular, olvidando que la protección de las comunidades étnicas no puede leerse en esos términos debido a que esa aplicación iría en contravía de los elementos que componen y definen el Estado Social de Derecho implementado por la Constitución Política de 1991.

Así mismo, el consenso como uno de los postulados principales del Convenio 169 de la OIT, se ve afectado en los eventos en que el Ministerio del Interior decida de manera unilateral el desarrollo y los tiempos de la Consulta Previa cuando las comunidades indígenas expresen rechazo a las propuestas dadas por el particular que tenga intereses económicos en sus territorios.

La Directiva Presidencial 08 de 2020 sustituye la Certificación sobre la presencia de comunidades étnicas que realizaba el Ministerio del Interior según la Directiva 10 de 2013, por la “determinación de procedencia de la Consulta Previa” con el objeto de establecer si el proyecto, obra o actividad

<sup>32</sup> Corte Constitucional. 26 de noviembre 2020. [Tuit]

<https://twitter.com/CConstitucional/status/1332110938846212099>

<sup>33</sup> Documento disponible en línea:

[https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto\\_mod\\_dec\\_1066\\_de\\_2015.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_mod_dec_1066_de_2015.pdf)

<sup>34</sup> Creada mediante Decreto 1397 de 1996.

requiere de la realización de la consulta según el criterio (del mismo Ministerio) de afectación directa.



Los días 28 y 29 de noviembre de 2019, Autoridades Indígenas se reunieron por invitación de la Consejería de Territorio, Biodiversidad y Recursos Naturales de la ONIC a compartir y analizar los procesos de consulta previa en que han participado.

La impresión general es de tensión e insatisfacción; por un lado, con la forma en que el gobierno asume el instrumento, y por otro, con la presión pública, coacción, e intimidaciones que sufren de parte de diversos actores.

Los relatos expresaron perplejidad por la enorme cantidad de solicitudes de consultas previas que deben atender, que les exige tiempo de sus labores del campo y dedicación al estudio de normas e informes técnicos; como ejemplo los cuatro pueblos de la Sierra Nevada se articularon para atender los requerimientos sobre su territorio y sumaron casi quinientas (500) solicitudes de consulta previa de explotación minera y petrolera.

Este fenómeno incontrolado de solicitudes es muestra de un débil respeto a los derechos territoriales, a la planeación y a la vocación de los territorios. Es una incontrovertible primacía del crecimiento económico por sobre lo ambiental, el estatus de fragilidad de los ecosistemas, o las formas de vida de los pueblos étnicos y sus derechos territoriales, esta situación es insostenible social y culturalmente y se ha convertido en una cantera de violación de derechos.

Cerramos este acápite transcribiendo algunas de las solicitudes al gobierno y al estado colombiano en la declaración del evento “Encuentro de Protocolos de Consulta Previa de los Pueblos Indígenas”:



*Asumir medidas para abogar por la suspensión de los mensajes públicos y prácticas gubernamentales que estigmatizan la consulta previa como derecho fundamental de nuestros pueblos, y las movilizaciones que realizamos para asumir su defensa y la de nuestros territorios.*

*Conocer desde ahora el fondo de los diálogos que el gobierno nacional sostiene actualmente con el sector privado, para reglamentar nuestro derecho fundamental a la consulta previa. Con el fin de que los diálogos con los gremios sobre los temas que nos afectan, sean siempre transparentes y de puertas abiertas a los intereses y derechos de nuestros pueblos.*

*Excluir de nuestros territorios ancestrales, de normas y Tratados Comerciales e internacionales que busquen privatizar, capitalizar, expropiar y restringir el libre acceso y autonomía de nuestros pueblos, sobre los bosques y cuencas, y sobre nuestras semillas y saberes propios tradicionales.*

*Programar las Audiencias, controles políticos e investigaciones ambientales, judiciales, disciplinarias y fiscales pertinentes, para ampliar las denuncias presentadas.*

*Suspender en lo inmediato cualquier proceso de delimitación, subasta, proyección, licenciamiento, exploración y/ o explotación de hidrocarburos, minera, hidroeléctrica o ambiental, en nuestros territorios ancestrales.*

manera que se puedan formular políticas públicas eficaces que no sean discriminatorias y respondan a las necesidades de los grupos marginados (México).<sup>36</sup>

Desde el 2005 la Organización Nacional Indígena de Colombia inició un dialogo con el Departamento Nacional de Estadística DANE, sobre la información estatal acerca de los pueblos indígenas. Se identificaron en ese momento omisiones territoriales y subregistros, se constituyó entonces un comité y posteriormente se realizó una consulta previa. Se tenía la clara conciencia en la Organización de que, pese a la fuerza de



la tradición oral para los pueblos indígenas, generar información cuantitativa era clave para existir en las políticas públicas.

La consulta previa en esta acción estatal de corte administrativo fue innovadora; se abordaron importantes discusiones como la supuesta neutralidad de las estadísticas, se demostraron los grandes cambios que se generan en el



#### **4. Información para las Políticas Públicas<sup>35</sup>**

Establecer mecanismos para obtener datos desglosados sobre el origen étnico, la discapacidad, el género, la orientación sexual y la identidad de género, de

<sup>35</sup> Información lograda gracias al dialogo con el equipo de Población de la ONIC; profesionales Wilson Herrera, Andrea Cárdenas y Eudo Cuaran.

<sup>36</sup> Recomendación de México.

procesamiento de la información. Algunas discusiones iniciales fueron arduas, como la pregunta por la autoidentificación como miembro de una etnia, y otras que recogían el enfoque diferencial. Aún al día de hoy el DANE tiene el compromiso de hacer ajustes a algunas preguntas de la estadística, y hay operaciones con datos, en las que todavía no se tienen en cuenta a los pueblos indígenas.

En el año 2017 se logró la concertación entre el gobierno nacional y la ONIC para realizar el censo indígena de manera mancomunada, se sortearon varios obstáculos; el entendido de que la estadística es para acopiar información que afecta a las mayorías, no a las minorías, el esfuerzo era significativo y hubo dificultad para entender lo étnico, pero reflexiones como las realizadas desde la CEPAL,<sup>37</sup> y la formación integral y voluntad de una asesora del DANE, hicieron posible el trabajo conjunto.



El trabajo técnico fue exigente pero la Organización tenía avances que permitieron el diálogo y la construcción. Persisten resistencias en el Estado, por ejemplo, en la fluidez para compartir información, hoy seguimos en un proceso de evaluación de los datos; ya que se han reportado errores y subregistros, sin embargo, el haber realizado un censo institucional, concertado y basado en el trabajo de las autoridades y comunidades indígenas es un logro importante.

El censo indígena evidenció que la institucionalidad colombiana no tenía información sobre dónde estaban los pueblos indígenas, la información de base se mejoró a través de cientos de talleres en territorio que la produjeron sin que los funcionarios estatales fueran a campo. La metodología se creó conjuntamente, partiendo de un ejercicio que se había hecho para restitución de tierras, se mejoró la técnica de cartografía social con mapas de alta resolución. Se elaboraron preguntas con un claro enfoque diferencial, logrando evidenciar las especificidades culturales de los diversos pueblos indígenas, esto en un reconocimiento de conceptos diversos a los que tienen los funcionarios en su trabajo habitual. Fue útil la experiencia del DANE con el Censo Nacional Agropecuario, otro avance destacado en la generación de información sobre el sujeto campesino, que aún espera su traducción en políticas públicas que beneficien a esta población.

El censo del 2013 fue el primero que estuvo en territorios indígenas y el de 2017 el primero en hacerse concertadamente con la Organización de

<sup>37</sup> La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas encargadas de promover el desarrollo económico y social de su respectiva región del mundo.

los pueblos indígenas. Para las organizaciones afiliadas a ONIC este fue un proceso importante; existe hoy conocimiento sobre la toma de datos, hay personas en las comunidades formadas esta área de trabajo, ocurrieron avances en el uso de la tecnología. Hoy el reto es seguir formando líderes en datos y demografía en todas las filiales indígenas con un enfoque orientado hacia la planeación territorial, para la toma de decisiones y para el ejercicio de la autoridad propia.

En el proceso se evidenció que hay un gran vacío institucional para el uso de la información, la incorporación rigurosa de este insumo valioso requiere de formación, de diseños inteligentes, de equipos de trabajo y voluntad política, persiste una actitud facilista de hacer políticas públicas sin usar la información existente.

Hay aún grandes retos: como la información sobre los 2,2 millones de hectáreas que están previstos para la ampliación de resguardos, esto es y será clave para la implementación de la Reforma Rural Integral, en el asunto de tierras hay muchos intereses contrapuestos y una negación de la realidad humana y territorial de la Colombia rural y profunda.

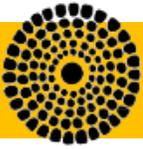
Es importante también lograr incluir la variable étnica en las encuestas nacionales, como la de hogares, o la de nutrición con el Ministerio de Salud y el ICBF que tienen periodicidad anual. Igual en la encuesta nacional agropecuaria a cargo del Ministerio de Agricultura, sobre el agro hay bastante información sectorial pero no hay información en un nivel central, no existe interoperabilidad de los sistemas. Especialmente en este sector hay un gran déficit de políticas que

respondan a las necesidades reales del campesinado y de los pueblos indígenas.

La institución estatal históricamente ha sido celosa con la información, no había tradición de construcción colectiva, lograr la apertura a la participación fue difícil, sin embargo, en este caso se demostró su potencia; se logró obtener información que hubiera sido inalcanzable con el exclusivo esfuerzo estatal, desde lo conceptual también la participación fue eficaz en el diseño y concepción el trabajo. En las encuestas vitales, si no hay implicación comunitaria en lo étnico no logran aparecer las particularidades con el resultado de que se omitiría la mirada diferencial en la generación de políticas.

Se aspira desde la Autoridad De Gobierno Indígena, a lograr procesos más sostenidos de inclusión y participación, no solo agotar un esfuerzo en una actividad puntual, para ello el Estado debería disponer su voluntad para consolidar equipos humanos con esa misión específica que vayan adquiriendo experiencia y formación.

Para el Estado, las decisiones sobre el mundo indígena tienen como base la información del Ministerio del Interior, existe una duplicidad de labores y no hay cruce de información, ni interoperabilidad, aun ese Ministerio no usa la información del DANE. Ocurre algo parecido con el Departamento Nacional de Planeación, que debe tener un papel articulador, pero su sistema es inoperable, todo esto se refleja en políticas públicas fragmentadas que no logran tener una visión de conjunto, en una excesiva sectorialización donde cada mirada está circunscrita a una pequeña porción del mundo.



## 5. Protección a Comunidades, Líderes y Defensores de Derechos Humanos<sup>38</sup>

*Colaborar con la sociedad civil en el fortalecimiento de la protección para miembros de comunidades vulnerables para implementar esquemas efectivos de protección colectiva adaptada a etnicidad, género y circunstancias regionales. (Estados Unidos)*

*Prevenir e investigar todos los ataques contra defensores de derechos humanos y líderes comunitarios (incluyendo sindicalistas, líderes indígenas, ambientalistas) y llevar a los responsables ante la justicia. (Noruega)*

*Poner en marcha un Sistema integral de protección para defensores de derechos humanos, especialmente comunidades indígenas y afrocolombianas, respaldados por declaraciones públicas que promuevan el rol de los defensores de derechos humanos. (Reino Unido)*

*Adoptar medidas para garantizar la protección efectiva de defensores de derechos humanos y de las personas pertenecientes a minorías y pueblos indígenas. (Italia)*

Los pueblos indígenas y sus territorios apenas alcanzaron a esperanzarse con el clima de paz que anunció el Acuerdo. Rápidamente las zonas boscosas y con riquezas naturales son escenario de la



reconfiguración de poderes entre diversos actores armados y economías ilegales, entre ellas el muy lucrativo negocio del narcotráfico. Entre estos actores están las disidencias de las FARC, paramilitares, Ejército de Liberación Nacional –ELN–, grupos del narcotráfico como Sinaloa, Clan del Golfo, Los Pelusos.

La fuerza pública, Policía y Ejército Nacional, no cambió su enfoque de guerra y enemigo interno, y como antes, el control territorial garantista de derechos es precario, la excesiva militarización resulta en muchos casos en una presión adicional sobre los grupos étnicos.

El conflicto y la violencia en Colombia tiene como una de sus causas históricas los intereses sobre las tierras, los territorios y sus recursos naturales. El modelo de desarrollo con el enfoque ciego de crecimiento económico, no solo no se reflexiona, sino que se profundiza en el Plan de Desarrollo actual. La extracción de los recursos, hidrocarburos, la minería, y la construcción de infraestructuras para

<sup>38</sup> Basado en el Informe de Gestión 2016-2020 Consejería de Derecho de Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz; consejera: Aida Marina Quilcué Vivas, Pueblo Nasa macro occidente. Equipo técnico: Fabián Álvarez García, Diana Cruz, Vicente Medina Chocué, Jennifer Montaña, Pedro Juan Moreno Moreno, Ángela Peña Quistial, Patricia Suárez, Fabián Torres Copaque, Germán Valencia Medina. Organización Nacional Indígena De Colombia – ONIC Bogotá D.C. octubre 2020

generación de energía y comercio de mercancías, consideran la protección de los ecosistemas y los derechos territoriales de grupos étnicos y campesinos como un “freno al desarrollo”<sup>39</sup> como textualmente lo expresa el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózága en su carta al gobierno, este enfoque sigue siendo incentivado desde los poderes públicos. Ante esta comunicación diversas organizaciones étnicas y sociales enviaron otro comunicado, que lamentablemente no tuvo la misma difusión.<sup>40</sup>

El observatorio de la Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz de la ONIC, registro las afectaciones colectivas resumidas y comparadas en este periodo de cambio de gobierno. (Cuadro siguiente).

El más alto índice observado de acciones vulneradoras está en el confinamiento, que se caracteriza así; es el resultado de la práctica usada por los grupos armados de impedir el libre tránsito en los territorios étnicos, lo que para los pueblos originarios significa cambios abruptos en sus actividades tradicionales de pesca, caza, recolección o cultivo y, en muchas ocasiones, el aislamiento entre comunidades, el no poder frecuentar sitios sagrados o rutas para el acceso a abastecimiento, intercambio o a servicios de salud. El ítem “otros” corresponde principalmente a desaparición forzada, intimidación, detención ilegal,

afectaciones al territorio, secuestros, entre otros.



Afectación	Periodo Nov 2016 a agosto 2018. (1 año 9 meses) Gobierno Santos	Periodo agosto 2018 -marzo 2020 (1 año siete meses) Gobierno Duque
<b>Confinamiento</b>	64,52%	51%
<b>Desplazamiento forzado</b>	33.80%	15.35%
<b>Amenazas</b>	1.01%	2.01%
<b>Homicidios</b>	0.35%	0.59%
<b>Atentados</b>	0.14%	0.30%
<b>Tortura</b>	0.04%	
<b>Reclutamiento forzado</b>	-	0,16%
<b>Otras (desaparición, detención ilegal, afectación al territorio)</b>	0.12%	19%
<b>Total</b>	19.124	27.553

<sup>39</sup> Veinticinco empresarios asociados al Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózága remitieron el 6 de abril del 2020, al presidente Duque una comunicación con propuestas para ser implementadas en el marco de lo que han llamado la crisis socioeconómica causada por el COVID-19, donde expresan este punto de vista. Tomado de: <https://www.larepublica.co/empresas/la-carta-al-presidente-duque-para-fortalecer-al-sector-privado-en-crisis-por-el-covid-19-2988347>.

<sup>40</sup> La respuesta de las organizaciones sociales y étnicas en: <https://earthrights.org/media/carta-abierta-presidente-duque-medidas-regresivas-derechos-humanos-territoriales-comunidades-etnicas/>

## Afectaciones a pueblos indígenas en Fronteras.

En las fronteras de Colombia con Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela y Panamá habitan más de 50 Pueblos indígenas, algunos de ellos binacionales, es decir, que gozan de dos nacionalidades.<sup>41</sup>



Se observa una muy alta frecuencia y permanencia en el tiempo de las afectaciones sobre estos pueblos, lo que seguramente se debe a las especiales problemáticas que estos pueblos enfrentan; sus territorios son hondamente afectados por rutas del narcotráfico, de



contrabando, por la minería ilegal, cultivos y procesamiento de sustancias de uso ilícito. Agrava la situación que no existe ninguna política pública estatal ni competencias asignadas para su atención diferencial en territorios de frontera y la presencia del Estado generalmente se limita a la custodia armada, también a que son zonas con poco acceso a servicios básicos. Existe la dificultad adicional de que se produce poca información confiable sobre lo que allí ocurre de manera que no se logran establecer políticas públicas claras, entre estos problemas esta; un gran subregistro, difícil acceso, poca confianza y temor frente a la institucionalidad y en general frente a la sociedad mestiza.

Aquí información de vulneraciones reportadas desde noviembre de 2016 hasta el 9 de marzo de 2020 por las autoridades y organizaciones filiales a la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC.

Departamento	N° casos a 2016	N° casos a 2020
<b>Chocó</b>	10.437	17.149
<b>Norte de Santander</b>	4.451	4.544
<b>Nariño</b>	480	1098
<b>Guajira</b>	15	-
<b>Amazonas</b>	7	5
<b>Vichada</b>	3	151
<b>Arauca</b>	2	2
<b>Putumayo</b>	2	3
<b>Boyacá</b>	1	1
<b>Totales</b>	15.395	23.108

### Algunas notas sobre la situación en los departamentos más afectados

#### Chocó

Durante el 2019 la ONIC emitió más de 10 acciones urgentes para el departamento de Chocó e instauró varios derechos de petición y tutelas para que instituciones como la Unidad para la Atención a las

<sup>41</sup> Consultado el 30 de septiembre 2020. En: <https://www.significadode.org/binacional.htm>

Víctimas del Conflicto Armado (UARIV), el Ministerio del Interior, Cancillería, Registraduría, Ministerio de Defensa, Fiscalía, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Agricultura, Agencia Nacional de Tierras, entre otras, atendieran la grave situación de violencia que se agudizó en el Choco. A la fecha continúan sin atención varios desplazamientos masivos y estas poblaciones se encuentran en muy malas condiciones de vida en cabeceras municipales y centros poblados.

El 30 de septiembre de 2020, en el marco de la décima Mesa por la Vida del Choco, el Procurador General de la Nación urgió por acciones concretas e inmediatas por parte del Estado para frenar la tragedia social y humanitaria que vive el departamento de Chocó ante el recrudecimiento de la guerra por la disputa entre grupos armados ilegales y los escenarios de pobreza, desigualdad y desempleo que ha dejado la pandemia. El procurador reveló que cerca de 14 mil personas han sido víctimas de confinamiento y desplazamiento por enfrentamientos de grupos armados organizados, y que la Defensoría del Pueblo alertó el desplazamiento masivo de 450 personas, de siete comunidades indígenas Emberá en el Alto Baudó.

Frente a los cultivos ilícitos en la región, explicó que se firmaron cinco acuerdos con el Gobierno a los que se sumaron 7.500 familias, pero hasta la fecha no se han individualizado los convenios, lo que “ha causado gran frustración y desconfianza entre quienes se acogieron al programa”; agregó que “en Chocó desde 1990 hasta agosto de 2020 se han

presentado 166 víctimas de minas y artefactos explosivos, de las cuales 24 han sido menores de edad”.

Dijo el jefe del órgano de control, Fernando Carrillo Flórez: “urgen estrategias que permitan la atención integral con enfoque rural y étnico, porque es clarísima la afectación sobre las comunidades indígenas, afros y raizales”. Entre las acciones que tomara el órgano de control esta; “el fortalecimiento de la Procuraduría con miras a la activación de la función disciplinaria en materia de protección de líderes sociales.”<sup>42</sup>

En el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de marzo del 2020, se resalta la gravedad de amenaza a la vida de los defensores de DDHH en el Choco, respecto del asesinato de Aquileito Mecheche Barahon dijo: “Su labor de reivindicar los derechos de su comunidad afectó los intereses de estos grupos, por lo que fue asesinado. Su asesinato exacerba las condiciones de marginalidad de su comunidad y reduce la posibilidad del surgimiento de nuevos liderazgos” (Pág. 5)

---

<sup>42</sup> Consultado el 30 de septiembre del 2020. En: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Choco-vive-una-tragedia-social-y-humanitaria-que-exige-respuestas-inmediatas-del-Estado-y-presencia-del-gobierno-en-la-region -Procurador.news>

La Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, denunció el asesinato de 'Aquileito' Mecheche Baragón, del Resguardo de Río Chitadó,<sup>43</sup> quien fue presidente del Cabildo Mayor Indígena del Bajo Atrato CAMIZBA – ASOREWA. De acuerdo con un comunicado de la Mesa Indígena del Chocó, el líder encabezó la minga del mes de noviembre de 2018. Convocó a más de 400 indígenas de los municipios de Riosucio y Carmen del Darién para reclamar al Estado por la crisis humanitaria y el abandono que padece el departamento, lo describió como “un líder y luchador incansable de



los derechos de nuestros pueblos indígenas”, el líder fue sacado de su casa y asesinado el viernes 12 de abril del 2019 por hombres armados.

## La Guajira

<sup>43</sup> Denuncia publicada el 13 de abril de 2019. En: <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2957-onic-denuncia-y-repudia-asesinato-de-dirigente-embera-aquileo-mecheche-baragon-de-camizba-asorewa>.

<sup>44</sup> Consultado el 29 de septiembre del 2020. En: [https://www.lanacion.com.co/las-zonas-para-el-fracking/RICARDO-AREIZA\\_unidadinvestigativa@lanacion.com.co](https://www.lanacion.com.co/las-zonas-para-el-fracking/RICARDO-AREIZA_unidadinvestigativa@lanacion.com.co)

<sup>45</sup> El Heraldo. 12 de octubre de 2018. <https://www.elheraldo.co/la-guajira/4770-ninos-muertos-en-la-guajira-es-una-barbarie-corte-553890>

La Guajira ha sufrido graves afectaciones territoriales y vulneraciones a líderes y autoridades indígenas, en este caso la influencia de megaproyectos que han afectado la subsistencia cultural y física de las comunidades, esto lo reconoció la Corte Constitucional como instancia de cierre en la SU 698 del 2017 que decidió: “Conceder el amparo de los derechos fundamentales al agua, a la seguridad alimentaria y a la salud, ante la amenaza de vulneración ocasionada por el proyecto de modificación parcial del cauce del Arroyo Bruno a cargo de la empresa Carbones del Cerrejón Limited.”, luego de un largo y arduo proceso.

Hoy, lastimosamente, la cuenca Cesar-Ranchería en la parte sur del departamento de La Guajira y la parte noreste del Cesar, es una de las zonas escogidas para la prueba piloto de explotación petrolera con el método fracking.<sup>44</sup>

Actualiza esto la preocupación por la privación de agua en esta región; situación ya descrita en las medidas cautelares otorgadas a favor del pueblo Wayúu en el 2015 por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en Colombia por el máximo tribunal; “4.770 niños muertos en La Guajira es una barbarie”,<sup>45</sup> esta cifra referida a los últimos 8 años la informo un magistrado de la Corte Constitucional en la audiencia de seguimiento a la sentencia T302 de 2017, a través de la cual se declaró el estado de cosas

inconstitucional en el departamento de La Guajira.<sup>46</sup>

### Norte de Santander

En el departamento de Norte de Santander, específicamente en la región fronteriza con Venezuela, han habitado milenariamente los Pueblos Barí, U'wa y Yukpa.



La ausencia de reconocimiento de sus derechos como Pueblo Indígena binacional por parte del Estados colombiano han generado una grave situación para los Yukpa. Los miembros del pueblo Yukpa que están por desplazamiento en Cúcuta sufren el confinamiento y acoso de la fuerza pública de ambos lados de la frontera, este acoso causó una perdida grave; el fallecimiento por ahogamiento en el río Táchira del único Cacique que tenía la comunidad Yukpa asentada en El Escobal.

La configuración de la violencia en territorio Barí tiene origen en los

acelerados procesos de extracción de petróleo, minería a cielo abierto y proyectos de monocultivos en sus territorios. En palabras de un mayor del Pueblo Barí:

“Luego tuvimos que sobrevivir al chiractoidracan, el genocidio que provocó en nuestro pueblo la explotación de petróleo. Tuvimos que ver cómo se abría la selva para que pasaran carreteras, cómo se construían pistas de aterrizaje para aviones y se instalaban balancines y tubos para sacar y transportar *kua*, el petróleo. Empezaron a llegar personas de otras partes a trabajar en el petróleo y, poco a poco, fueron creando poblados, instalándose cerca de los ríos, carreteras y de nuestros bohíos, arrebatándonos de ese modo nuestro territorio. De un momento a otro, los Barí pasamos de ser los hijos de esta tierra a ser vistos como intrusos e indeseables” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018).

La región de Santander y la Orinoquia muestran graves afectaciones derivadas del copamiento y las graves vulneraciones a los ecosistemas derivadas de la exploración, explotación petrolera, minería a cielo abierto e inversión pública para proyectos de monocultivos como la palma de aceite. La resistencia de los pueblos indígenas ha sido cultural y también jurídica; en diversos y largos procesos legales las altas Cortes se han pronunciado en favor de sus derechos; la Sentencia SU 039 de 1997 el pueblo Uwa, entre otras cosas dijo:

<sup>46</sup> Audiencia Sentencia T302 La Guajira. Viernes, 12 octubre 2018, SENA de Riohacha. Consultada el 1 de octubre del 2020

“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura”

Desde el año 2006 se dio la lucha jurídico-política del pueblo Barí. En la Sentencia T-052 de 2017, la Corte Constitucional ratificó los derechos de los pueblos étnicos y emitió una serie de órdenes al gobierno nacional para resolver las tensiones derivadas de las pretensiones territoriales de ampliar, sanear y delimitar los resguardos del pueblo Barí y la pretensión de las comunidades campesinas promotoras de una Zona de Reserva Campesina en la región del Catatumbo, Norte de Santander.<sup>47</sup> Estas peticiones fueron presentadas desde los años 2005 y 2011 respectivamente.

En un ejemplo de articulación y solidaridad, el pueblo Barí y la comunidad campesina de la de la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) acordaron sus diferencias territoriales y unieron sus fuerzas para dar vida a la “Mesa Consultiva” que es un escenario de diálogo e interlocución entre ambas partes y frente al estado con miras al cumplimiento de la sentencia, esta mesa

fue creada por la Corte Constitucional en la sentencia.

Más de dos (2) años después de la promulgación de la sentencia, el balance es de incumplimiento generalizado por parte del Estado.<sup>48</sup> El pueblo indígena Barí y los campesinos de ASCAMCAT con el acompañamiento de ONIC y la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) elevaron en noviembre del 2019 la solicitud de apertura de incidente de desacato contra las autoridades administrativas, con el fin de que se declare el incumplimiento injustificado de las órdenes proferidas por el fallo de tutela.

A la fecha de elaboración y presentación de este informe, la sentencia T-052 de 2019 se encuentra aún desacatada.

La situación de los Pueblos Indígenas en frontera muestra el difícil panorama que enfrentan los pueblos indígenas en Colombia en especial en defensa de sus territorios y los ecosistemas naturales. El agravante para ellos es la vulneración de su autonomía y autodeterminación en cuanto su visión del territorio no coincide con las fronteras republicanas, había un territorio ancestral para varios pueblos hermanos, hoy el límite fronterizo con Venezuela es un territorio donde no hay

---

<sup>47</sup> La Sentencia T-052 de 2017 ha sido considerada por la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como una sentencia hito y ejemplar en materia de resolución de conflictos territoriales y protección de la seguridad jurídica para la tenencia de tierras para pueblos campesinos e indígenas.

<sup>48</sup> Al respecto, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta en decisión del 13 de diciembre de 2019 declaró el desacato de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en su sentencia T-052 de 2019. Esta decisión fue confirmada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia mediante decisión del 18 de febrero de 2020. Rad. 109300, M.P. Patricia Salazar Cuéllar.

posibilidad de diálogo, entre dos gobiernos que no se reconocen ni se respetan mutuamente.

### **Apartes del informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:**

“El ACNUDH continuó observando la persistencia de altos niveles de violencia que generaron graves violaciones a los derechos humanos. De particular preocupación fueron las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos, a los pueblos indígenas y el incremento en los casos de presuntas privaciones arbitrarias de la vida, así como graves violaciones a los derechos humanos cometidas contra niñas y niños en el contexto de la violencia y el conflicto armado. El ACNUDH ha reiterado la necesidad de atender las causas estructurales que generan violencia, especialmente en zonas rurales, y que están relacionadas con la falta de acceso a los derechos humanos”. (2020. Pág. 3)

Según la policía, la tasa nacional de homicidios en 2019 fue de 25 por cada 100.000 habitantes, lo que indica la existencia de un nivel de violencia endémica.<sup>49</sup>

El ACNUDH registró 36 masacres<sup>50</sup> que implicaron la muerte de 133 personas, la cifra más alta registrada por el ACNUDH desde 2014. (Pág. 3)

Específicamente sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, el informe expresa:

<sup>49</sup> La Organización Mundial de la Salud considera que hay violencia endémica cuando la tasa de homicidios supera 10 muertes por cada 100.000 habitantes.

<sup>50</sup> Una masacre ocurre cuando tres o más personas son asesinadas en el mismo hecho (mismo lugar y momento) y por el mismo presunto perpetrador.



16. Defender los derechos humanos sigue considerándose una labor de alto riesgo en Colombia. En 2019, el ACNUDH documentó 108 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, incluyendo 15 mujeres y dos integrantes de la población LGBTI. Aunque las cifras muestran la gravedad del problema, reducir el análisis a una consideración numérica impide entender y atender las causas estructurales de la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos.

17. “Los ámbitos del ejercicio de defensa de derechos humanos más afectados continuaron siendo aquellos en los que se defienden los derechos de las comunidades y los grupos étnicos, representando el 65% de todos los asesinatos, manteniendo una tendencia que ha documentado el ACNUDH desde 2016.”

22. Los asesinatos contra defensoras de derechos humanos se

incrementaron en cerca del 50% en 2019 comparado con 2018.

Lamentablemente esta escalada de violencia se agudiza: el 17 de agosto de 2020 la Organización de Naciones Unidas anunció que documentó 33 masacres en lo corrido del año en Colombia y expresó su "enérgica condena" por la espiral de violencia que envuelve al país. La ONU también ha registrado 41 asesinatos de excombatientes de las FARC en el primer semestre de 2020, un aumento de 10% en comparación con el mismo lapso del año anterior, e investiga 97 homicidios de defensores de derechos humanos este año 2020.<sup>51</sup>

70. "La ratificación, el 26 de agosto, del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, fue un desarrollo positivo. Sin embargo, la contaminación por mercurio persistió en las cuencas de los ríos Apaporis, Atrato, Caquetá, Cauca y Nechí. Esto afectó particularmente a los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y campesinos."

Para la ONIC es una preocupación acuciante el efecto de la contaminación por mercurio en el río Caquetá y otros ríos de la amazonía colombiana; el pueblo Murui Muina del Resguardo Puerto Zábalo Los Monos, ha hecho una gestión destacada en un trabajo interinstitucional con CORPOAMAZONIA, Parques Nacionales Naturales, el Instituto SINCHI y las Secretarías de Salud de Amazonas y Caquetá, en el proyecto "Monitoreo De Mercurio En El Área De Influencia Del Parque Nacional Natural Serranía De Chiribiquete", cuyo objetivo fue hacer un muestreo de matrices ambientales y humanas; agua, sedimentos, suelo,

peces, sangre y cabello; para lograr determinar las afectaciones que está causando el mercurio en la zona, por el uso de este elemento en la minería ilegal de oro aluvial.



El estudio evidenció altísimos índices de contaminación en el ecosistema y en las comunidades Murui, a pesar de esta evidencia luego de más de tres años de culminado el estudio, el estado no ha tomado una sola medida para suprimir la fuente de contaminación; la minería ilegal o implementar medidas que eviten la afectación del pueblo Murui, que ha perdido varios de sus ancianos y han visto nacer niños afectados en su formación. Es imperativo una intervención en protección de la vida del pueblo Murui Muina del Resguardo Puerto Zábalo Los Monos.

<sup>51</sup> "ONU condena espiral de violencia en Colombia, con 33 masacres en 2020. Tomado de: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/08/17/onu-condena-espiral-de-violencia-en-colombia-con-33-masacres-en-2020/>

72. “En Antioquia, el ACNUDH documentó impactos negativos de la represa de Hidro Ituango sobre los derechos al trabajo, al agua, a la alimentación, a un nivel de vida adecuado y a un ambiente sano de las comunidades pescadoras en Cáceres, Caucasia, Nechí, Tarazá y Valdivia. Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas fueron particularmente afectados. Las medidas tomadas en respuesta a una emergencia derivada de la construcción de la represa, implicaron que el río Cauca se secase causando la muerte masiva de peces, destruyendo cultivos y generando la desaparición de fuentes de agua. Esta



situación afectó los derechos de las comunidades al trabajo, la alimentación y al agua.”

73. El 30 de diciembre el Ministerio de Justicia publicó un proyecto de decreto para reanudar las aspersiones aéreas con glifosato a fin de erradicar los cultivos de uso ilícito.<sup>52</sup> El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales había

señalado previamente con preocupación las “consecuencias negativas de las medidas antinarcóticos, como el efecto de las fumigaciones aéreas en la seguridad alimentaria, los impactos adversos en la salud y la privación de medios de subsistencia”.

El informe del ACNUDH destaca el reto que significa garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado para los pueblos indígenas y la persistencia en las afectaciones negativas sobre el uso tradicional del territorio.

82. “El ACNUDH manifiesta su profunda preocupación por el alto número de asesinatos de indígenas en el Cauca. En 2019, el Instituto Nacional de Medicina Legal registró un incremento de casi el 52% en los homicidios de indígenas en Cauca comparado con 2018. Entre enero y noviembre de 2019, el ACNUDH registró el asesinato de 66 miembros del pueblo indígena Nasa en el norte del Cauca, incluyendo 13 autoridades indígenas y otros líderes Nasa. Es urgente la adopción de medidas efectivas de prevención y protección, las cuales deben ser culturalmente apropiadas para estas comunidades y adoptadas en consulta con las autoridades indígenas.”

El ACNUDH resalta la necesidad de incrementar la implementación de las medidas de protección colectivas. Para la atención de los riesgos que enfrentan las comunidades y las organizaciones, pero observa que el presupuesto para la ruta de protección colectiva en 2019, representó únicamente el 0.22% del presupuesto total de la UNP y que la implementación de las medidas se vio obstaculizada por problemas de coordinación entre las instituciones

<sup>52</sup> Publicado el 30 de diciembre de 2019, en Semana.com: <https://www.semana.com/nacion/articulo/consolidador-de-decreto-el-gobierno-activa-su-ruta-hacia-la-reanudacion-del-glifosato/646647/>

nacionales, departamentales y municipales.



Al respecto desde ONIC se ha evidenciado que hay un desmonte gradual de los mecanismos de protección para líderes y lideresas indígenas, La Organización ha tenido que acudir a los mecanismos de tutela para que la institucionalidad cumpla con sus funciones

### **Violencia, líderes ambientales y Acuerdo de Escazú**

En julio de este año 2020 Colombia ocupa el vergonzoso primer lugar en líderes ambientales asesinados en el mundo, con 64 muertes en el 2019, la cifra más alta registrada por la ONG británica Global Witness.

De acuerdo con la organización, en el 2019 documentaron 212 homicidios en todo el mundo. La mitad se concentró en

Colombia y Filipinas. Las principales actividades por la que se arrebató la vida a hombres y mujeres defensores del planeta, fue la minería. Pese a que Colombia no es ajena a esa presión, este año los móviles de los asesinatos en nuestro país, son otros.

De esas 64 muertes, 45 ocurrieron porque se opusieron al uso de sus tierras o control del territorio para actividades que van en contra del medioambiente, y que, en su mayoría, según la ONG, fue responsabilidad de grupos armados. 14 fueron líderes que apoyaban y promovían la sustitución de cultivos ilícitos.

Ben Leather, investigador principal de Global Witness, reporta que sus datos están basados en fuentes fiables pero que en la mayoría de eventos aún no existe una sentencia y “se sabe del alto porcentaje de impunidad en estos casos”. En general, el informe hace un especial énfasis a la lenta aplicación de los acuerdos de paz, razón por la que muchos líderes han sido amenazados, desplazados y asesinados.<sup>53</sup>

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, se destaca hoy como un importante instrumento para la gestión del medio ambiente y la protección de defensores ambientales. Colombia firmó el Acuerdo de Escazú y radicó el proyecto de ley con moción de urgencia para que sea ratificado por el Congreso, sin embargo, a la fecha ante las reacciones de los gremios de la producción, el gobierno ha dejado de impulsar el trámite en el parlamento. En la audiencia pública

<sup>53</sup> Informe *Defender el mañana, La crisis climática y amenazas contra defensores de la tierra y el medio ambiente*. En: <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>

sobre el acuerdo de Escazú todos los representantes gremiales expresaron su oposición.

“El acuerdo tiene temas jurídicos que nos presentan un riesgo” y “Escazú genera ambigüedad y por eso le solicitamos al Congreso que archive esta iniciativa”, dijo Jorge Bedoya, cabeza de la Sociedad de Agricultores (SAC), “Especialmente las ‘reexaminaciones’ de proyectos por la justicia internacional, a su juicio, pondría una traba más a proyectos con impacto en las regiones, que en muchos casos ya tienen retrasos de años si exigen consultas previas con las comunidades.”

“Con el Acuerdo de Escazú, quien sea acusado o investigado por una actividad que afecta el ambiente, tendrá la carga de la prueba, sea un empresario o un campesino. Al traste la presunción de inocencia”, dijo Francisco Lloreda, presidente de la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP).

Por su parte, el presidente de Fedegán, José Félix Lafaurie, indicó que Escazú va a “judicializar” decisiones ambientales. “Un propietario puede ser llevado ante un juez o ante instancias internacionales ideologizadas”.

Del lado opuesto, los ambientalistas y organizaciones indígenas expresaron la falta de solidez de esas dudas jurídicas; Escazú no crea nuevas leyes, “ningún tratado obliga a que se implementen normas. Escazú abre a una discusión a nivel nacional: discutir la efectividad de las normas y a organizar su contenido”, expreso un senador en su defensa.



"Lo que queremos con Escazú es que las comunidades tengan una decisión certera frente a las actividades, que estén al tanto

de lo que pasa en los territorios frente a procesos extractivos y cuáles son los impactos ambientales", explicó *Crudo Transparente* una organización civil que presionó para la firma del Acuerdo.<sup>54</sup>

Al cierre de este informe el Acuerdo de Escazú no ha sido ratificado en el congreso y el gobierno no impulsa su trámite, por el contrario, el deshonroso primer lugar en asesinatos de líderes ambientales no tiene ninguna ambigüedad.

### **Protección de los Líderes Indígenas<sup>55</sup>**

En este acápite se hará una relación de los principales eventos que afectan la prevención y protección de los defensores de derechos humanos, líderes

<sup>54</sup> Citas tomadas del informe sobre el trámite del Acuerdo de Escazú, publicado en *La silla vacía*. El 23 de septiembre de 2020: <https://lasillavacia.com/lobby-empresarial-contra-escazu-se-empantana-congreso-78523>

<sup>55</sup> Acápite elaborado a partir del informe de la Consejería de Derecho de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), mayo 2020.

ambientales, comunidades y pueblos indígenas y étnicos en los últimos tiempos de pandemia mundial y el decreto desde el mes de marzo de este año 2020 del confinamiento social, y otras medidas gubernamentales.

Es en los territorios la situación es compleja: hay una reconfiguración de diversos grupos armados tras la salida parcial de las FARC, la militarización excesiva, la suspensión de términos judiciales, la pobreza, las fallas en el acceso a los servicios de salud, las vulnerabilidades por desnutrición están siendo nicho de riesgos para líderes y comunidades; el confinamiento social parece haber favorecido que estos actores armados paulatinamente hayan fortalecido su presencia territorial.

Una de las expresiones de esta presencia es que estos diversos actores hacen control de movilidad en nombre de la pandemia, imponiendo limitaciones y restricción al libre tránsito de los ciudadanos con respaldo en el uso de armas y de amenazas contra autoridades y líderes indígenas. La respuesta del gobierno ha sido casi exclusivamente; más militarización, sin coordinación ni consulta con las autoridades indígenas.

En las fronteras del país esto ha sido especialmente grave como en el departamento de Nariño, poniendo al Pueblo Indígena Awa en medio de la disputa por el control territorial de parte de los grupos armados y la fuerza pública; el proceso de erradicación forzada en este territorio fue escenario del asesinato de

un compañero indígena por parte de la fuerza pública.<sup>56</sup>



La erradicación forzada de cultivos de uso ilícito y la tozuda insistencia del gobierno en la aspersión área de cultivos de uso ilícito, pese a las advertencias de las altas cortes sobre su gran impacto negativo en la soberanía alimentaria, las culturas, la integridad del territorio, agravará la ya precaria situación del pueblo Awa y de todos los pueblos indígenas que están en territorios que serán asperjados.

Según ha dicho el ministro de defensa del actual gobierno; los primeros municipios a asperjar serían: el Guaviare; que tiene más de 30 comunidades indígenas de varios pueblos, entre ellos los Carijuna, cobijados por la Sentencia T080 del 2017, que aún esperan reparación de las anteriores aspersiones y de la fraudulenta consulta previa sancionada en dicha

<sup>56</sup> Referencia al hecho realizada por el director de Indepaz en el informe de prensa en:

<https://www.infobae.com/america/colombia/2020/10/27/estos-son-los-aviones-que-utilizara-el-gobierno-nacional-para-retomar-las-fumigaciones-con-glifosato/>

sentencia. El Vichada, que proviene de la voz guahiba “witzara” que significa “donde la sabana se convierte en selva”, para aludir a la sabana natural que cambia paulatinamente a selva de transición y a selva amazónica; donde hay aproximadamente 50 resguardos de los pueblos Sicuani, Piaroa, Piapoco, Cubeo, Puinave, Amorua y Saliba.

Al respecto el 8 de septiembre del 2020, un grupo de Organizaciones de la sociedad civil y expertos hicieron un llamado al Gobierno Nacional para que evalúe los enormes impactos de retomar la aspersión aérea con este herbicida. “La aspersión aérea con glifosato va en contravía de una reactivación verde, justa resiliente, necesaria en momentos de Covid-19.”<sup>57</sup>

En las afectaciones que se han presentado durante el tiempo de aislamiento en contra de Pueblos Indígenas, el observatorio de derechos humanos de la ONIC, ha identificado la ocurrencia principal de homicidios, afectaciones territoriales, amenazas colectivas, retención ilegal, muerte por omisión del Estado, confinamiento, entre otras. El pueblo Emberá Dóbida es quien más ha recibido este tipo de afectaciones (1.720), seguido del pueblo Emberá Chamí (7), Nasa (4), Wounaan (1), Awá (1) y Jiw (1), para un total de 1.735 afectaciones, ubicados en los departamentos de Chocó, Valle del

Cauca, Cauca, Caldas, Bogotá, Nariño y Meta.

Los homicidios, atentados y amenazas perpetrados contra los líderes sociales además de la violación al bien jurídico más preciado: la vida, tienen a su vez un grave valor simbólico y social: el amedrentamiento, el tenebroso mensaje para la labor de la defensa de derechos y del territorio, y hoy en Colombia se suma a esto, la debilidad, apatía o ineficacia del gobierno colombiano y de parte de la sociedad civil, elaborando un ambiente muy desfavorable para la vida y dignidad de las comunidades étnicas.

El artículo 43 del Decreto Ley de Víctimas, 4633 de 2011,<sup>58</sup> describe el “Daño individual con efectos colectivos”: “cuando el daño sufrido por una víctima individualmente considerada, perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, pone en riesgo su estabilidad social, cultural, organizativa, política, ancestral o la capacidad de permanencia cultural y pervivencia como pueblo”. Este reconocimiento legal expreso para los pueblos indígenas, no logra, sin embargo, desarrollarse en lo que sería su lógica consecuencia; la protección colectiva, la coordinación con las autoridades indígenas para la prevención y protección, y en fin, una política diferencial real en el ámbito de protección de la vida de los líderes indígenas, de la defensa de sus territorios y de sus culturas.

---

<sup>57</sup> Publicado el 20 de septiembre de 2020. Comunicado completo en:

<https://www.wwf.org.co/?uNewsID=364699>

<sup>58</sup> Artículo 43. *Daño individual con efectos colectivos*. Se produce un daño individual con efectos colectivos cuando el daño sufrido por una víctima individualmente considerada, perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, pone en riesgo su estabilidad social, cultural, organizativa, política, ancestral o la capacidad de permanencia cultural y pervivencia como pueblo. Para los efectos del presente decreto, cuando se produzca un daño individual con efectos colectivos, éste se asimilará al daño colectivo y el pueblo o la comunidad a la que pertenece el afectado se entenderá como la víctima.

Pese al incremento alarmante de delitos contra líderes sociales, las medidas de protección son cada vez más débiles o en términos de la Unidad Nacional de Protección UNP; “suaves”. El procedimiento para la protección de líderes vincula al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas, CERREM, de Colectivos, que califica el riesgo (ordinario, extraordinario o inminente), pero las medidas de la UNP, en un gran número de casos, no son congruentes frente a la calificación del riesgo, esto, claro, culmina en que se determine como cumplido un deber que no logra hacer una protección congruente a los líderes sociales y ambientales.

La ONIC ha denunciado la práctica común de la UNP de desmejora progresiva de los esquemas de protección de los líderes, consolidándose esto casi como una política establecida, los argumentos de precariedad fiscal que se aducen son contradichas por los mismos gastos en otras áreas de la misma UNP.

Varias fallas se evidencian también en la relación y acción de los operadores regionales de la UNP; en su deber de mantenimiento de los vehículos; aducen que el rubro para combustibles de los vehículos ha permanecido sin aumento en casi cinco años, así no pueden usarse sino pocos días del mes, asimismo los cortos viáticos de las personas de protección imposibilitan acompañar al protegido, tampoco han sido dotados de elementos de prevención y bioseguridad, y más grave aún; los operadores niegan el derecho del protegido a la selección de personal de su confianza.

El Decreto 1066 de 2015 estableció el procedimiento administrativo por el cual la UNP determina el otorgamiento de las medidas de protección, este procedimiento tiene serias falencias; el

análisis no incluye el conocimiento de las zonas de riesgo, no garantiza el debido proceso en la toma de decisiones de protección de la vida de quien la solicita, quedando esta librada a la interpretación



del funcionario.

En el marco de un proceso de Consulta Previa los pueblos Indígenas han acordado con la UNP la imperativa necesidad de un enfoque étnico e indígena para los procesos de prevención y protección de líderes ante la UNP, los pueblos están a la espera del acogimiento o dialogo sobre las propuestas presentadas, entre ellas, la necesidad de fortalecer los sistemas culturales propios de protección como la Guardia Indígena, que el personal de protección puedan ser comuneros indígenas, cosa que hoy impiden los requisitos de la DNP. Esto sería conveniente por el conocimiento de la cultura y cosmovisión, del contexto social, porque en muchos resguardos no está autorizado el ingreso de personas no indígenas, y porque el personal foráneo se ha visto implicado en filtración de información sensible del protegido y de las comunidades convirtiéndose en un factor adicional de riesgo.

Es pues necesario recalcar que no existe un enfoque étnico diferencial en el diseño e implementación de las tareas de la UNP y que esta omisión es cada día más grave frente al aumento de las amenazas y riesgos que se ciernen sobre los líderes, autoridades y comuneros indígenas, hombres y mujeres.

Los decretos 4633 de 2011 y 2078 de 2017, constituyen el marco legal de la UNP para la protección colectiva para los pueblos indígenas. El procedimiento expedito y abreviado del 2078 nunca se ha aplicado pues está en cabeza del Ministerio del Interior no de la DNP, poner en práctica esa figura legal podría ayudar a una protección más eficaz de la vida de los líderes sociales y ambientales indígenas.

La administración de justicia es un elemento esencial en cualquier Estado Social de Derecho. Impartir justicia tiene un efecto de gran valía para los casos de vulneraciones de líderes sociales; reivindica los derechos de las víctimas y a su vez de los derechos por los cuales se lucha y genera un estado de prevención general. Este efecto se alcanza si la justicia logra definir acusaciones y obtener sentencias condenatorias, en Colombia hay un alto grado de impunidad, ineficacia y poca transparencia en la Fiscalía General de la Nación y en sistema judicial.

Esta situación se agrava por el discurso ambiguo y la acción politizada que en los últimos años han asumido los Fiscales Generales. Ante el estado de cosas en el país se hace necesario un ejercicio decidido y explícito de parte de la Fiscalía General de la Nación para adelantar de manera celeridad y prioritaria las investigaciones contra los asesinatos y amenazas contra los líderes sociales y ambientales.



## 6. Pandemia y Estado de Derecho



El gobierno colombiano declaró desde marzo del 2020 un estado de excepción y ha dictado casi 190 medidas para enfrentar el COVID-19, ha usado para ello decretos ordinarios, en vez de instrumentos excepcionales, que como tales habrían contado con controles automáticos de constitucionalidad. Algunas de estas normas son especialmente delicadas al ser restrictivas de derechos como a la libre movilización y las que ordenaron el confinamiento obligado. La claridad jurídica para medidas tan estrictas es necesaria en respeto al orden constitucional, también en el apoyo a gobernantes regionales y locales, que en una situación tan extraordinaria requieren herramientas de actuación que al mismo tiempo logren afianzar legitimidad y confianza entre gobernantes y gobernados.

Varios organismos internacionales de derechos humanos han recordado las obligaciones que tienen los Estados en situaciones de crisis. Distintos pronunciamientos (UN SP, UN SR Freedom of Association, UN CESCR, Corte IDH) tienen al menos dos mensajes comunes:<sup>59</sup>

\*La restricción de derechos tiene reglas estrictas, así como los estados de excepción tienen limitaciones derivadas del derecho internacional (incluyendo la necesidad de declarar y notificar las excepciones, suspensiones y derogaciones).

\*Los estados tienen obligaciones específicas frente a las poblaciones más vulnerables y en mayor riesgo.

La violencia, focalizada sobre las autoridades indígenas, líderes sociales y ambientales, se recrudeció en este año 2020 y la pandemia ha evidenciado en el país las desigualdades y la precariedad del sistema de salud. Las acciones estatales han enfrentado la emergencia con acciones inequitativas y se hace notoria la ausencia de un enfoque étnico diferencial y la voluntad para construirlo de la mano de autoridades locales e indígenas.

Hay una gran carencia de planes de atención sanitaria, humanitaria, informativa preventiva dirigida a los pueblos indígenas y comunidades rurales de Colombia, algunos programas de formación de promotores indígenas de salud o programas, como el aéreo de salud que atendía poblaciones que

habitaban en lugares remotos de la geografía haciendo adecuación cultural en sus servicios, terminaron desmontándose a partir de la implementación de ley 100 de 1993, pues



las nuevas empresas prestadoras de servicios de salud no asumieron nunca su financiamiento.

Los procesos autónomos de gobierno propio implementaron esquemas de protección soportados en la acción voluntaria de su guardia indígena, pero incluso ante este esfuerzo, el gobierno no logró sumar respaldo de apoyo para facilitar la labor de la Guardia; las medidas humanitarias anunciadas por el gobierno nacional no han llegado a los territorios igual que la adecuación del Plan de Alimentación Escolar (PAE) que se ve tristemente permeado por poderes locales corruptos.

La Comisión Étnica Para La Paz y La Defensa de los Derechos Territoriales<sup>60</sup> y

<sup>59</sup> Publicado en 23 de abril de 2020. En *Dejusticia*: <https://www.dejusticia.org/controlando-la-pandemia-garantizando-los-derechos/>

<sup>60</sup> La Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales, conformada por la Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC, Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia – Autoridades Indígenas del Suroccidente- AISO, Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano – CONPA (Autoridad Nacional Afrocolombiana ANAFRO, Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca - ACONC, Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados AFRODES, Conferencia Nacional Afrocolombiana CNOA, Consejo

la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas,<sup>61</sup> de manera temprana, el 30 de marzo y en el mes de mayo del 2020, dirigieron sendas comunicaciones al señor presidente, a los ministros y la procuraduría para favorecer la: “Coordinación permanente con nuestras autoridades étnico-territoriales para el establecimiento de las medidas propias de respuesta a la crisis pandémica, a través de comités de emergencia sanitaria, para la coordinación operativa y toma de decisiones sobre el manejo de la situación en nuestras comunidades urbanas y rurales”<sup>62</sup>

Dispusieron voluntad para recibir capacitación al personal médico que está en los territorios étnicos y a trabajar en prevención y protección a través de los sistemas de salud propios, la medicina tradicional y a través del poder de sus autoridades en territorio para garantizar las medidas de aislamiento y los protocolos de salud.

Advirtieron de la grave situación que se empezaba a presentar en las fronteras del territorio, donde la falta de medidas especiales podría poner en grave riesgo a las poblaciones indígenas de frontera.

Solicitaron medidas eficaces de protección y ayuda humanitaria a los Pueblos Indígenas en contexto de ciudad, que al ser víctimas de desplazamiento forzado se encuentran en muy precarias condiciones de vivienda, salud y seguridad alimentaria y que se previniera

de parte de los gobiernos locales nuevos actos de revictimización en vez del cumplimiento de funciones constitucionales de protección. Lastimosamente ambas situaciones se agravaron y estos pueblos indígenas siguen fuertemente afectados.



La Comisión Étnica para la Paz y los Derechos Territoriales finalmente manifestaba: “La actual coyuntura debe servirnos como país para la creación de un Sistema de Vigilancia Epidemiológico Comunitario Étnico, que no vulnere el derecho a la medicina tradicional étnica, ni sus formas o estructuras de salud propias y que favorezca la prevención, contención y mitigación no solo de la pandemia, sino que represente una oportunidad para conducir mejor la toma de decisiones en la gestión de un modelo de salud propio por parte de las autoridades territoriales como los

---

Laboral Afrocolombiano - CLAF, Foro Interétnico Solidaridad Choco FISCH, Red Nacional de Mujeres Kambiri, Centro de Pastoral Afrocolombiana - Quibdó, Proceso de Comunidades Negras en Colombia PCN).

<sup>61</sup> Creada por Decreto 1396 de 1996, integrada por: la Confederación Indígena Tayrona (CIT), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Organización Nacional de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC), Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama (AICO) y Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia - Gobierno Mayor.

<sup>62</sup> Tomado de la comunicación de la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales.

consejos comunitarios y los resguardos indígenas.”

La ONIC en apoyo a sus autoridades y bajo el lema de “ONIC Salvando Vidas”<sup>63</sup> realiza a través del Sistema de Monitoreo Territorial, un análisis del riesgo de familias y comunidades indígenas por expansión del virus que ha permitido hacer seguimiento de la situación y recomendaciones a los pueblos y naciones indígenas del país a través de más de 50 boletines y reportes especiales publicados desde el mes de Marzo; las alertas, recomendaciones, requerimientos, y el monitoreo comunitario han sido útiles para que los pueblos profundicen el auto cuidado y se movilicen acciones públicas y privadas en apoyo a los múltiples hechos de alarma.

interno armado y profundizan la crisis ambiental de Colombia y el mundo.



## 7. Recomendaciones

### Para el Gobierno Nacional

-Enmendar con contundencia las fallas administrativas, los procedimientos inexistentes, desproporcionados y lentos, la insuficiencia presupuestal y en especial evitar y sancionar, la realización de actos incoherentes con mandatos legales y constitucionales que distraen la función asignada a la autoridad de tierras. Estas tendencias en el accionar de la ANT no permiten que se garantice el acceso a la población de especial protección, revictimizan a la población rural, perpetúan una situación históricamente reconocida como injusta, generan un lastre para nuestra sociedad al mantener vigente un nicho de origen del conflicto

-Expedir el decreto concertado sobre clarificación jurídica de los resguardos de origen colonial y republicano, honrando la palabra dada y los esfuerzos conjuntos, pues fue un compromiso explícito hecho por el gobierno, obedeciendo a los principios del derecho administrativo de eficacia y eficiencia, ya que la elaboración y concertación del texto significó una valiosa inversión de recursos y de tiempo de funcionarios públicos y de los equipos técnicos de las organizaciones indígenas.

- Retomar los valiosos estudios de organizaciones civiles y otros que las entidades públicas han realizado, para realizar diálogos abiertos y participativos que permitan diseñar políticas públicas pertinentes para el campo colombiano, que logren comprender los reales problemas y desarrollar sus grandes potencialidades, entre ellas, la diversidad

<sup>63</sup> <https://www.onic.org.co/onic-salvando-vidas>

natural y cultural, valores reconocidos en la constitución.

-Revisar y ajustar las políticas públicas dirigidas al sector rural, étnico y campesino, para que realmente apoyen la producción de alimentos bajo la matriz agroecológica y fortalezca los conocimientos tradicionales de los pueblos sobre la agrobiodiversidad. Esta es una acción urgente y necesaria para aportar eficazmente como país a la crisis climática y a la prevención de pandemias que, entre otros factores, se relacionan de manera determinante con la grave pérdida masiva y mundial de biodiversidad.



-Respetar la Consulta Previa, Libre e informada como un derecho fundamental en el que se reconoce la autonomía de los pueblos y naciones indígenas para decidir acorde a su pensamiento y concepción del Buen Vivir y de las líneas de desarrollo que en su entender aporten a este propósito.

-Implementar una acción pedagógica y de autoridad para superar la incomprensión de algunos sectores sobre

el papel de los territorios étnicos; su propiedad y función ecológica y las formas tradicionales y ancestrales de relacionamiento con la naturaleza que se antepone a la noción de explotación. Esta labor pedagógica y la exigencia de rigor técnico y jurídico se requiere especialmente en relación a los gremios, cuyas posiciones públicas están siendo una invitación abierta al desconocimiento de derechos territoriales de los pueblos indígenas, desconociendo la información básica sobre los procesos naturales y sociales, configurando señalamientos que pueden ser sustento de caos social y pone en riesgo los derechos territoriales protegidos constitucionalmente, así como la vida de los líderes indígenas.

-Materializar los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos en acciones concretas en planes, programas, proyectos, procedimientos e instrumentos de los agentes gubernamentales del orden nacional y territorial, con garantía de participación, presupuestos, funcionarios comprometidos para la construcción de interculturalidad, como garantía real de implementación de los derechos reconocidos a los diversos grupos poblacionales en la Constitución Política del 91.



-Apoyar la Comisión de la Verdad en su capítulo específico para los pueblos étnicos, a través de estrategias que permitan divulgar ampliamente y en lenguas propias sus hallazgos, avanzando hacia la reparación colectiva y hacia la disminución de las condiciones persistentes de su extinción física y cultural de nuestros pueblos indígenas.

-Promover todas las estrategias posibles para la comprensión del aporte de los pueblos étnicos a la paz, con lo cual se lograría acercar a la sociedad colombiana en la idea de Estanislao Zuleta: “una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De conocerlos y de contenerlos. De vivir no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos. Que sólo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz”<sup>64</sup>.

Velar por la eficacia, lealtad, rigor y cumplimiento de los objetivos y acuerdos logrados en estos espacios es una exigencia de alta política que enfatizamos a funcionarios y directivos

gubernamentales. El Estado colombiano ha construido, en acuerdo con los pueblos indígenas, normas y espacios de concertación y de construcción de políticas públicas, estos representan logros y riqueza social que es necesario cuidar y cualificar. En el caso de los espacios específicos para el PND se espera que haya cumplimiento de los acuerdos pactados.



-Analizar seriamente las recomendaciones dadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que representa el compromiso del mundo para la promoción y protección del conjunto total de derechos humanos y libertades establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Entre sus propósitos está ayudar a los gobiernos a evitar abusos y contribuir a mitigar las situaciones que pueden desembocar en un conflicto. Su supervisión y análisis quieren alimentar la toma de decisiones sensibles y la programación del desarrollo; por eso debe considerarse su aplicación como un deber del Estado.

<sup>64</sup> Al final de su texto, *Sobre La Guerra*, de Estanislao Zuleta. Disponible en: <http://catedraestanislao.univalle.edu.co/SobreGuerra.pdf>

## Para los órganos de control:

- Continuar y profundizar la labor de los entes de control: Contraloría, Defensoría del Pueblo y Procuraduría, reconociendo el valioso papel que han jugado en este periodo, ya que sus informes, pronunciamientos, acompañamiento y acciones son esenciales en el mantenimiento de la democracia y el proceso de cumplimiento de garantías y derechos humanos y sociales.

-Exigir el cumplimiento de las órdenes judiciales de jueces, tribunales y altas cortes, en relación al estado de incumplimiento reiterado de sentencias que han protegido y reconocido los derechos de los pueblos étnicos, dinámica que aclimata un estado inconveniente de impunidad y de inseguridad jurídica y humana.

-- Demandar acciones explícitas y contundentes de protección de la vida de líderes y lideresas, exigiendo que se concreten responsabilidades administrativas, civiles y penales dirigidas al cumplimiento de estos deberes estatales de protección del valor máximo: la vida. En el 2019, Colombia ocupó el primer puesto en el estudio de Global Witness<sup>65</sup> por el asesinato de líderes ambientales, lo que genera una alerta más sobre la precariedad en la protección estatal al liderazgo ambiental y social.

-Respetar la voluntad de los habitantes rurales, campesinos e indígenas que han manifestado enfáticamente que no quieren ser fumigados con glifosato, garantizando la

implementación real de las diferentes estrategias acordadas con los pobladores en el tema de Sustitución de Cultivos Ilícitos, retomando una discusión amplia, con diferentes sectores de la sociedad que permita ajustar y actualizar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos PNIS acorde con los aprendizajes que se tienen al momento y la comprensión de los nuevos actores del narcotráfico y la disputa territorial que afecta a los pueblos étnicos y campesinos causando muerte, ilegalidad, corrupción, dolor, daño ambiental entre muchos otros.



- La actual tensión legislativa en torno a este tema nos lleva a recomendar a los organismos de control la necesidad de hacer la severa vigilancia de esta intención expresada por el gobierno y de su contradicción con derechos fundamentales y con la jurisprudencia constitucional.

- Tomar medidas disciplinarias y otras necesarias para sancionar las expresiones de funcionarios públicos en

<sup>65</sup>Informe En: <https://www.globalwitness.org/es/blog-es/colombia-leads-number-killings-2019-global-witness-reports-es/>

medios masivos de comunicación, que constituyen transgresiones de la Convención Contra Todas Las Formas de Discriminación, ratificada por Colombia; la fuerza y valor simbólicos de estos actos atenta contra valores consagrados en la Constitución Política y obra en desmedro de la pluriculturalidad que la nación colombiana se comprometió a construir.

### **Para Las Organizaciones Civiles**

-Reconocemos y agradecemos fraternalmente la labor de decenas de organizaciones que apoyan a los pueblos étnicos con sus territorios, que realizan análisis, denuncias y acompañan la lucha por los derechos de los pueblos étnicos y campesinos en el país. Les pedimos que mantengan su empeño y sigamos tejiendo las aspiraciones de todos por un país en paz y armonía con su entorno natural.

## Bibliografía

*Acuerdo de Paz y Pueblos Étnicos*. Resumen Informativo. Colectivo Akubadaura, Comunidad de Juristas. Bogotá, octubre de 2018.

*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Capítulo Étnico, Bogotá, 2016.

*Acción Urgente Para Garantizar la Vida y Seguridad de Personas Defensoras, Líderes y Lideresas Sociales y Comunidades en el Contexto de la Pandemia del COVID-19 y Las Medidas de Aislamiento Social Obligatorio*. Comunicación Dirigida a la Unidad Nacional De Protección, Consejería de Derecho de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz, Organización Nacional Indígena De Colombia (ONIC), mayo 2020.

Afectaciones a los Derechos Humanos en Pueblos Indígenas en Frontera, análisis de los datos ofrecidos por el Observatorio de Derechos Humanos de la Organización Nacional Indígena De Colombia, Consejería De Derechos Humanos -ONIC. Documento Sin Publicar, abril 2020.

Auto 004 De 2009, 382 De 2010, Auto 174 De 2011, Auto 173 De 2012

Carta abierta al Presidente Iván Duque sobre medidas regresivas contra derechos humanos y territoriales de comunidades étnicas, Bogotá, 15 de abril de 2020. En: <https://earthrights.org/media/carta-abierta-presidente-duque-medidas-regresivas-derechos-humanos-territoriales-comunidades-etnicas/>

Carta al Presidente Duque y otros Dirigida por la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales. Bogotá, DC, marzo 30 de 2020.

*Comisión Étnica para la Paz y Defensa de los Derechos Territoriales*, Cartilla Participación Étnica en el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Publicación apoyada por la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Septiembre 2016.

Concepto desde Consejería de Territorio y Biodiversidad de ONIC, sobre el nuevo proyecto de Acuerdo de la ANT para zonas de desarrollo empresarial. Documento Presentado en el Consejo Directivo de ANT, septiembre 19 Del 2020.

Concepto desde Consejería de Territorio y Biodiversidad ONIC. Sobre el nuevo proyecto de Acuerdo para Zonas de Desarrollo Empresarial. 2020.

Consejo de Derechos Humanos, 43° período de Sesiones, 24 De febrero a 20 de marzo de 2020; Tema 2 de la agenda Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General; Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 26 de febrero de 2020.

*¿Cómo va la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas? Retos y Recomendaciones*, Informe 05; Seguimiento Multipartidista a la Implementación del Acuerdo de Paz. Septiembre 2020.

*Consideraciones Ambientales para Proyectos de Pequeña Infraestructura y Productivos en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)* de agosto del 2017.

Coordinación Étnica Nacional de Paz, *ENCUENTRO NACIONAL CENPAZ* - Encuentro con la Comisión de la Verdad, octubre de 2019.

*Cuando tengamos la tierra crecerá la semilla: restitución de tierras para comunidades étnicas y campesinas El viacrucis de las víctimas: transitar dentro de la transición. análisis de sentencias en tres marcos normativos transicionales para la restitución de tierras.* Estudio realizado por el Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP) Junto con la Pontificia Universidad Javeriana, proyecto financiado por la Unión Europea. Bogotá, Julio 2018.

Declaración de Bogotá de los Pueblos Indígenas de Colombia sobre el Derecho Fundamental a la Consulta Previa, Pueblos, Organizaciones y Autoridades Indígenas de Colombia, Reunidos en el Encuentro Nacional de Consulta Previa de la Organización Nacional Indígena de Colombia, Bogotá los días 28 y 29 de noviembre de 2019.

*Defender El Mañana, Crisis Climática y Amenazas Contra las Personas Defensoras de la Tierra y del Medio Ambiente*, Global Witness, Inglaterra, Julio 2020.

*DERECHO A LA PARTICIPACION DE COMUNIDADES INDIGENAS*-Orden a las Entidades Competentes de Establecer Espacios de Participación, Activa y Efectiva, y de Información Respecto del Avance de los Cuatro Pilares Restantes del Programa Visión Amazonía. 2019.

Directiva Presidencial No. 08, Para: Ministros Directores De Departamento Administrativo. De: Presidente De La República Asunto: Guía Para La Realización De Consulta Previa. Fecha: 9 septiembre de 2020.

*El Desgobierno del Aprendiz, Autoritarismo, Guerra y Pandemia.* Balance del Segundo Año de Gobierno de Iván Duque, Plataforma Colombiana Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos, Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos, la Alianza de Organizaciones Sociales por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia. Septiembre 2020

*El Posacuerdo en los Territorios Étnicos.* Informe Defensorial. Balance del Cumplimiento del Capítulo Étnico en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Defensoría del Pueblo, Carlos Alfonso Negret Mosquera, Defensor Del Pueblo, agosto 2020.

Informe de Auditoría de Cumplimiento. Auditoría De Cumplimiento a La Política de Acceso, Formalización Y Restitución de Derechos Territoriales Indígenas en el PND 2014-2018, Agencia Nacional De Tierras, Unidad Especial De Gestión De Restitución De Tierras Despojadas URT, Vigencia 2015-2019, diciembre 2019.

Informe De Gestión 2016-2020 Organización Nacional Indígena De Colombia - ONIC consejera Aida Marina Quilcué Vivas, Consejería De Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz; periodo 2016-2020 Página 1 De 66. Informe de Gestión 2016-2020 Consejería De Derecho De Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz consejera: Aida Marina Quilcué Vivas Pueblo Nasa Macro Occidente

Intervención de Colombia en la Audiencia el Derecho a la Consulta y El Consentimiento Previo, Libre E Informado De Los Pueblos Indígenas, En el Marco del 177 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, octubre 9 De 2020

*La Paz Ausente, Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) Sin Capítulo Específico de la Implementación del Acuerdo De Paz. FARC – CSIVI, Centro De Pensamiento y Diálogo Político, Bogotá, D.C., marzo De 2019.*

Nota Macroeconómica No.24. “La Cara Étnica de la Pandemia en Colombia”, 12 De agosto 2020, Universidad De Los Andes, Facultad De Economía.

Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final, Foro Nacional por Colombia, Viva La Ciudadanía, Bogotá, abril 2020.

Primer Informe de Seguimiento al Examen Periódico Universal (EPU), 2018-2019, Organización Nacional Indígena De Colombia, Bogotá, Con la Financiación De Rainforest Noruega, noviembre de 2019.

Pronunciamento Rechazo a Mecanismos Virtuales para la Realización de Consulta Previa, Comisión Nacional De Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, septiembre 2020.

Pronunciamento, Situación Alarmante Por Constantes Violaciones de Derechos Humanos en los Territorios de los Pueblos Indígenas de Colombia y falta de atención con Enfoque Diferencial a las comunidades por la emergencia humanitaria y sanitaria ocasionada por el COVID-19, Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, octubre 2020.

Pueblos Indígenas en riesgo de exterminio físico y cultural: caso Colombia Autoridad Nacional de Gobierno Indígena– ONIC Intervención ONIC 147 Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington 14 De marzo De 2013.

Sentencia T-063/19, Referencia: Expediente T-6.529.317. Demandante: Comunidad Indígena Andoque de Aduche (Puerto Santander - Amazonas), Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Otros, Magistrado sustanciador: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO, Bogotá, D.C., febrero de 2019.

Sentencia T-080/17. DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA-Caso en que comunidades étnicas solicitan que se detenga definitivamente la fumigación de cultivos ilícitos mediante la aspersion aérea de glifosato, sobre los territorios consagrados a la autoridad y soberanía del pueblo. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio, Sala Quinta de revisión de la Corte Constitucional.

Sentencia T-880/06 Derecho A La Consulta Previa Indígena En Proyectos De Hidrocarburos - Consulta Previa/ Derecho de los Pueblos Indígenas a La Consulta Previa-Medidas Respecto a la delimitación territorial de la comunidad Motilón Barí.

*Tres Años Después de la Firma del Acuerdo Final de Colombia: Hacia la Transformación Territorial, diciembre 2018 a noviembre 2019.* Informe 4. Iniciativa Barómetro; Proyecto de la Matriz de los Acuerdos de paz del Instituto Kroc De Estudios Internacionales de Paz y la Escuela Keough de Asuntos Globales de la Universidad de Notre Dame, en Colaboración con el Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas Colombiana.

Vega Luque, Rodolfo Adán. *El Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de la Habana. La Historia del Tercer Actor de la Negociación.* Tesis De Grado. Universidad Javeriana 2019.

## INFORMACION DE INTERNET

Carta abierta al presidente Iván Duque sobre medidas regresivas contra derechos humanos y territoriales de comunidades étnicas, Bogotá, 15 de abril de 2020. En: <https://earthrights.org/media/carta-abierta-presidente-duque-medidas-regresivas-derechos-humanos-territoriales-comunidades-etnicas/>

<http://especiales.sostenibilidad.semana.com/indigenas-colombianos-en-frontera/los-yukpa-un-pueblo-invisible-para-los-colombianos.html>

<https://cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.htm>

<https://co.boell.org/es/2020/01/16/colombia-violaciones-al-derecho-de-los-pueblos-indigenas-la-consulta-previa>

<https://forbes.co/2020/08/28/actualidad/gobierno-quiere-reactivar-la-aspersion-aerea-de-cultivos-ilicitos/> Publicado 28/08/2020

<https://issuu.com/codhes> cartilla de Codhes sobre el capítulo étnico

<https://larazon.co/cordoba/este-viernes-seguimiento-a-ejecucion-de-los-pdet-en-cordoba/>

<https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/10-ideas-acelerar-los-pdet-poscovid-19-76529>.





CON EL APOYO

---

