

CONSULTA REGIONAL ESPECIALIZADA SOBRE MIGRACIONES INDÍGENAS

Ponencia:

COLOMBIA, DESPLAZAMIENTO INDÍGENA Y POLÍTICA PÚBLICA: PARADOJA DEL RECONOCIMIENTO Oficina del ACNUR en Colombia

San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos,
Mayo 17 de 2006

En medio de una dialéctica de inclusión y exclusión, el contexto actual del conflicto armado en Colombia sigue poniendo en peligro la supervivencia de pueblos enteros [...] Cada grupo en su diversidad está confrontado a una brutal aceleración de su historia.¹ [...]

1°. El Éxodo

En el año 2003 el Relator Especial sobre Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia e Intolerancia Relacionada, Sr. Duoduo Diène, advertía por primera vez al mundo la dimensión étnica y racial del conflicto armado en Colombia.

Su afirmación, coincidía con el aumento progresivo de hechos violentos en el país entre 1996 y 2002². Durante este periodo, 997 indígenas fueron víctimas de homicidio³ y entre 12.469⁴ y 16.362⁵ fueron desplazados de sus territorios⁶. Estos hechos, concurren con dolorosas cifras de secuestro (19.000 personas), homicidios por masacres (6.000 personas), muertes violentas (182.00 personas), y un total de 1.168. 673 desplazados internos⁷.

A pesar de la tendencia en la disminución de la tasa de homicidios de indígenas, y en particular, de sus líderes y autoridades espirituales, a partir de 2003, las cifras siguen siendo desconcertantes. En los últimos 3 años han ocurrido 519 muertes violentas⁸, y entre 22.369⁹ y 30.000 indígenas han sido desplazados¹⁰.

Hoy, es una cifra pública el homicidio de 1.641 indígenas entre 1985 y 2006, el 60% ocurrido durante los últimos 5 años, así: 421 kankuamos; 235 nasas; 122 embera chamís; 93 emberas; 91 wiwas; 89 embera katis; 82 witotos; 77 koreguajes; 63 pijaos; 61 awas; 41 ingas; 36 puinaves; 30 wayús; 20 zenús; 18 kofanes; 18 pastos; 12 yanacunas; 10 kogis; 9 uwas; 8 betoyes; 8

¹ Christian Gros. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad de París III. 1997.

² ACNUR. Colombia. 2006. Desplazamiento interno y asilo. Importancia del trabajo en país de origen. Reflexiones a partir de la experiencia de ACNUR en Colombia. Julio Roberto Meier, Representante del ACNUR en Colombia; Andrés Celis, Oficial de protección.

³ ONIC, Sistema de Información derechos Humanos, SISDO. Ver Anexo Gráfico # 1.

⁴ Ibidem

⁵ Acción Social. Sistema Único de Registro (SUR). Ver Anexo Gráfico # 2.

⁶ ONIC, Sistema de Información derechos Humanos, SISDO. Ver Anexo Gráfico # 3.

⁷ ACNUR. 2006. Ibid.

⁸ ONIC, Sistema de Información derechos Humanos, SISDO. Ver Anexo Gráfico # 3.

⁹ Acción Social. Sistema Único de Registro (SUR). Ver Anexo Gráfico # 2.

¹⁰ ONIC, Sistema de Información Derechos Humanos, SISDO. Ver Anexo Gráfico # 3.

kamtsá; y 117 indígenas más de los cuales se desconoce su pertenencia étnica.¹¹ Los homicidios se han atribuido principalmente a las FARC-EP y a grupos paramilitares (AUC)¹².

En su informe de 2004, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señaló el grave incremento de amenazas y homicidios de líderes indígenas con medidas cautelares y provisionales. Así mismo, el Informe de 2005 reportó ejecuciones extrajudiciales que afectaron a miembros de éstos pueblos indígenas¹³.

En Noviembre del 2004 el Relator Especial para los pueblos indígenas, Sr Rodolfo Stanvehagen, advirtió que el conflicto armado amenaza la diversidad étnica y cultural del país, en particular de algunas comunidades muy vulnerables. De acuerdo con Stavenhagen, al menos 12 pueblos en la Amazonía colombiana están en peligro de extinción.¹⁴

Según la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los pueblos indígenas mayormente impactados por el conflicto armado durante el 2005 fueron: los paeces, los wayús, los kankuamos, los koguis, los guahíbos y los awas. Asimismo, se registró que la situación humanitaria de las comunidades indígenas del departamento del Vaupés fue crítica, y que las restricciones alimentarias y de movilidad afectaron particularmente a las comunidades de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Caquetá, la Amazonía, el Cauca y el Chocó.

Actualmente, Colombia cuenta con 94 pueblos indígenas hablantes de 64 lenguas diferentes y 300 formas dialectales¹⁵; un millón de personas aproximadamente habitando al menos 27 de los 32 departamentos¹⁶. Esta diversidad, incluye organizaciones sociopolíticas heterogéneas: agricultores, horticultores, pastores, recolectores y pescadores, con múltiples patrones de asentamiento, incluidos pequeños grupos nómadas y seminómadas.

Se trata de comunidades y agrupaciones étnicas con distintos tipos de interacción con las sociedades regionales desde períodos coloniales que marcaron sus formas de organización social y convivencia interétnica¹⁷. Todas ellas, sociedades profundamente transformadas por las realidades políticas y sociales de los distintos contextos históricos, con múltiples proyectos de confrontación, sumisión o reacción pacífica a la presencia y a los sistemas de poder coloniales y republicanos.

Colombia vive una de las más graves situaciones de desplazamiento interno en el mundo.¹⁸ Estadísticas globales recientes del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Internacional (IDMC)¹⁹, permiten afirmar que el país presenta la segunda crisis de desplazamiento después de

¹¹ ONIC, Ibid. Ver Gráfico Anexo Gráfico # 4.

¹² ACNUDH. 2005. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.

¹³ A la fecha, el pueblo kankuamo cuenta con medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas cautelares han sido otorgadas por esta misma instancia para proteger comunidades Embera Chamí, Embera Katio, Pijao, Nasa, y 4 mujeres líderes Wayuu y Wiwa.

¹⁴ Entre los más expuestos al riesgo, el Relator identificó 11 pueblos: awá, kofán, siona, páez, coreguaje, carijona, guayabero, muinane-bora, pastos, embera y witoto. Recientemente, los nukaka maku, en el Guaviare se suman a esta lista. Durante el 2005 el gobierno tomó medidas especiales únicamente a favor de dos de las 12 comunidades indígenas en riesgo de extinción.

¹⁵ Las cifras oficiales reconocen la existencia de 84 pueblos indígenas con una población de 785.000 habitantes (Censo de 1993)

¹⁶ ONIC

¹⁷ Pineda Camacho, Roberto. 2001. Colombia y el reto de la construcción de la multiculturalidad en un escenario de conflicto. En: La pluralidad étnica en los países en vías de desarrollo. Institut Fédéralisme Fribourg Suisse. Munich.

¹⁸ ACNUR. Colombia. 2006. Ibid. Pág. 4.

¹⁹ IDMC. Global Statistics.

Sudan²⁰ y “la principal crisis de América, reuniendo entre 84%²¹ y 92%²² de las personas internamente desplazadas en la región”²³.

Teniendo en cuenta las estimaciones del Gobierno Nacional, en Colombia hay más de 2 millones de desplazados internos. Cifras de Organizaciones no Gubernamentales sugieren 3.7 millones de personas desplazadas.²⁴

Según datos oficiales del Gobierno Nacional, entre 1999 y 2003, se incrementó el número de nuevos desplazamientos en Colombia. En este período, se desplazaron 1.147.926 personas así: en 1999 (29.213 personas); en el año 2000 (320.296 personas); en 2001 (374.818); en 2002 (423.599). Nótese el incremento de 291.083 personas durante el año 2000.

A partir del 2003, los registros oficiales de nuevos desplazamientos son inferiores aunque el total acumulado sigue creciendo: 219.935 en el 2003; 159.889 en el 2004 y 141.577 en el 2005. Sin embargo, existen evidencias de subregistro, negación de acceso al Sistema Único de Registro (SUR), y no registro en casos de desplazamientos masivos. Igualmente es necesaria una revisión del Sistema de Registro para la inclusión de desplazamientos intraurbanos e intraveredales.

Para el período 1995-2005, se estima que entre el 2%²⁵ y el 3%²⁶ del total de la población internamente desplazada del país, pertenece a pueblos indígenas²⁷; cifra considerable, si se tiene en cuenta que los indígenas constituyen el 2.5% de la población colombiana. De acuerdo con el Gobierno Nacional y la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC), es posible afirmar que durante estos diez años, de 38.000²⁸ a 41.000²⁹ indígenas han sido respectivamente desplazados por el conflicto armado colombiano.

A pesar de la cercanía de las cifras, ambos registros revelan tendencias distintas. De acuerdo con la Agencia Presidencial para la Acción Social, el período 2000-2002 representa un crecimiento acelerado del desplazamiento indígena en Colombia. A partir del 2003, se registra una tendencia a la baja y un posterior incremento desde el 2004³⁰.

En constaste, la ONIC registra un incremento importante en 2002. Durante el 2003, la cifra de desplazamiento indígena apunta una significativa disminución, con incremento en el 2004 y un dramático repunte en el 2005. Durante el 2005 se desplazó según la ONIC, el 50% de la población indígena desde 1996³¹.

²⁰ ACNUR. Colombia. 2006. Ibid. Pág. 4. Según el IDMC la distribución de los desplazados internos en el mundo es como sigue: Sudan (5.4 millones); Colombia (3.7 millones); Uganda (1.7 millones); República Democrática del Congo (1.7 millones); Irak (1.2 millones); Turquía (1.0 millón); Argelia (1.0 millón); Líbano (600.000); Indonesia (600.000); India (600.000).

En estudio reciente “The State of the World’s Refugees. Human Displacement in the New Millennium” (UNHCR 2006. Pág. 154), el ACNUR señala que de acuerdo con IDMC hay más de 13 millones de personas internamente desplazadas en África, entre 5 y 6 millones en Asia (incluyendo el oriente medio), 3 millones en Europa y 3.4 millones en América.

²¹ ACNUR. Colombia. 2006. Ibid. Pág. 4. De acuerdo con el SUR.

²² ACNUR. Colombia. 2006. Ibid. Pág. 4. De acuerdo con las cifras de Codees.

²³ ACNUR. Colombia. 2006. Ibid. Pág. 4.

²⁴ ACNUR. Colombia. 2005. Estrategia del ACNUR en Colombia.

²⁵ ONIC, Sistema de Información derechos Humanos, SISDO

²⁶ Acción Social. Sistema Único de Registro (SUR).

²⁷ ACNUR. Colombia. 2004. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado 2002-2004.

Cifras de Organizaciones no Gubernamentales señalan 3.4 millones de personas internamente desplazadas en el país (CODHES)

²⁸ Acción Social. Sistema Único de Registro (SUR). Ver Anexo Gráfico # 2.

²⁹ ONIC, Ibid.

³⁰ Acción Social, Sistema único de Registro (SUR). Ver Anexo Gráfico # 1.

³¹ ONIC. Ibid. Ver Anexo Gráfico # 3

La diferencia de registros y comportamientos anuales entre las dos fuentes, señala que a pesar de los recientes esfuerzos, la dimensión numérica del desplazamiento indígena en Colombia es aún desconocida y no existe una aproximación sistemática al fenómeno que permita entender su evolución cronológica y espacial, y las consecuentes variaciones y niveles de afectación por grupos étnicos y regiones. Mientras no se diseñe una metodología y un sistema de seguimiento y monitoreo de la problemática, con cobertura nacional, su magnitud en términos estadísticos seguirá siendo imprecisa y en consecuencia las respuestas insuficientes.

A la fecha, es aceptado que las bases de datos disponibles³² han ido cualificándose progresivamente en los últimos dos años, y que el desplazamiento indígena presenta por sus características un porcentaje probablemente alto de subregistro incalculado. En el 2004 el ACNUR calculaba que el acumulado de desplazamiento indígena ascendía a 8% de la población internamente desplazada³³.

En la actualidad en el departamento del Guaviare, corazón del Plan Patriota³⁴, el país enfrenta los casos más emblemáticos del desplazamiento indígena reciente: el éxodo de los Guayabero, Sikuaní y Tukano, y el desplazamiento nukak maku, los “últimas nómadas”, que hicieron su primer contacto con Occidente en 1988. Esta comunidad habitante de un territorio selvático sembrado de coca, de altísima biodiversidad y con reservas de petróleo, disputado recientemente por el Ejército Nacional a las FARC-EP y a las AUC, constituye el caso más representativo de los devastadores impactos del desplazamiento forzado sobre la cultura, la integridad y la vida de un pueblo.

En menos de 20 años los nukak pasaron de ser 1.200 a 500 personas. Hoy 250 nukak (la mitad de su población total) se encuentran hacinados en 2 fincas próximas a San José del Guaviare, atrapados por el espejismo de haber entrado a la modernidad buscando protección, por la puerta de atrás. Atemorizados, los nukak son hoy foco de atención de la prensa internacional, el gobierno nacional y regional, los expertos y la cooperación internacional. Todos debatiéndose entre la incomunicación, los intereses políticos, y la imposibilidad de hallar una solución correcta en un contexto con pocas salidas aparentes.

De igual manera es crítica la situación del pacífico colombiano, en particular en los departamentos de Nariño, en donde en lo que va corrido del 2006, un total de 4.000 personas han sido desplazadas, la mayoría de ellas afrocolombianos e indígenas³⁵, y del Chocó, donde en abril de este año, 738 personas de la comunidad Wounaanm fueron desplazadas y no han recibido aún atención humanitaria de emergencia de forma adecuada.

Es conocido también el bloqueo de 51 de las 94 comunidades indígenas del país (237.158 personas) sometidas a restricciones al libre tránsito y al paso de alimentos, medicamentos, combustible, bienes y servicios y ayuda humanitaria.³⁶ Así mismo la delicada situación de 46

³² SUR, ONIC y Centro de Cooperación al Indígena (CECOIN).

³³ ACNUR. Colombia. 2004. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado 2002-2004.

³⁴ El Plan Patriota fue diseñado, coordinado y dirigido por el Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia del que hacen parte el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacional. Es reconocida como la operación más grande en la historia de las Fuerzas Militares de Colombia. Tiene como objetivo atacar la estructura financiera, de mando y el control territorial ejercido por el secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en el Sur oriente de Colombia, específicamente en las selvas de los Llanos Orientales y los departamentos del Caquetá, y el Guaviare donde se encuentra El Bloque Oriental de este grupo guerrillero, su principal fuerza de combate, que cuenta con 22 frentes e incide en siete departamentos del país con aproximadamente 3 mil guerrilleros en armas. El Plan inició acciones hace aproximadamente dos años y actualmente se encuentra en su segunda etapa.

³⁵ ACNUR. Colombia. 2006. Oficina Pasto. Josep Zapater. Jefe de Oficina

³⁶ ONIC. Ibid

comunidades indígenas con menos de 1.000 habitantes a lo cual se suman 22 con una población menor a 500 personas.³⁷

Es un hecho, que la situación de derechos humanos de los indígenas de Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante. Mas allá de las cifras, y de los pocos esfuerzos sistemáticos de monitoreo de la crisis humanitaria indígena en Colombia, en particular adelantados por la ONIC con el apoyo del ACNUR, por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), el Centro de Cooperación al Indígena (CECOIN) y recientemente por el Gobierno Nacional a través de la discriminación positiva de cifras de desplazamiento indígena en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada (SUR)³⁸, “ni las referencias ni los datos concretos, son capaces de captar las verdaderas dimensiones del desarraigo y la desterritorialización”³⁹ de la “diáspora étnica en Colombia”.⁴⁰

Como lo señalara Stavenhagen “en el marco del conflicto armado, un gran número de familias sufre condiciones de violencia persistente con impactos devastadores sobre los derechos humanos”. Además de asesinatos, desapariciones forzadas, y desplazamiento, los pueblos indígenas de Colombia padecen el reclutamiento involuntario de sus niños y jóvenes, la prostitución forzada y la violencia sexual y por motivo de género contra sus mujeres y niñas, atribuidas a los grupos armados ilegales y en ocasiones a la Fuerza Pública. Son particularmente graves las infracciones al DIH (principio de distinción), la presencia de minas en sus territorios y los bombardeos⁴¹.

2º. Desterritorialización

Aproximadamente 30 millones de hectáreas han sido adjudicadas a la pueblos indígenas en Colombia en los últimos 15 años. El 82% de estos pueblos vive actualmente en resguardos con derechos territoriales colectivos sobre un área de 279.487 kilómetros cuadrados, ocupando el 24.5% del territorio nacional⁴².

El reconocimiento de la Carta Constitucional de 1991 a la propiedad y uso colectivo de las tierras comunales de grupos étnicos y los territorios de resguardo como inalienables, imprescriptibles e inembargables, fue un paso definitivo en este proceso (Art. 63).

Sin embargo, durante la última década, estos territorios se han convertido en escenarios estratégicos de los grupos armados ilegales, y focos de concentración de la confrontación armada entre guerrillas, grupos paramilitares y Fuerza Pública. Recientemente, también han sido escenarios del proceso de desmovilización de las AUC.

Distintas circunstancias han incidido sobre este fenómeno:

- i) La ventaja estratégica de sus territorios para la expansión de economías ilícitas- redes de narcotráfico, tráfico de armas, contrabando, trata de personas, cultivo y procesamiento de coca-; muchos de los territorios indígenas están localizados en regiones relativamente aisladas, de difícil acceso, con vías de comunicación precarias o poco pobladas.

³⁷ En 2004 CODHES identificó entre los pueblos más afectados por el confinamiento los siguientes: arhuaco, wiwa, embra, koreguaje, mguahibo, awá, nasa, (varios en el Vaupés), wayuú, yanacona, pijao, inga y kankuamo. CODHES.2004.Ibid.

³⁸ Estas cifras no están aún discriminadas por pertenencia identitaria

³⁹ CODHES. 2004. Ibid. Pág. 32

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Caso desplazamiento wiwa, Sierra Nevada de Santa Marta.

⁴² Pineda Camacho, Roberto. 2001. Colombia y el reto de la construcción de la multiculturalidad en un escenario de conflicto. En: La pluralidad étnica en los países en vías de desarrollo. Institut Fédéralisme Fribourgb Suisse. Munich. Pág. 67

- ii) Los intereses políticos y económicos asociados a megaproyectos productivos – palma africana, yacimientos de hidrocarburo, oro y platino-y cultivos ilícitos, localizados en corredores estratégicos o zonas de frontera;
- iii) la creciente militarización de las fronteras, buena parte de ellas territorios indígenas;
- iv) El repliegue de los grupos armados ilegales hacia territorios étnicos afectando particularmente a pueblos indígenas de la Orinoquia, la Amazonía, el Vaupés, el Putumayo, la Guajira, Arauca, Chocó y Nariño (Codhes 2005);
- v) La expansión reciente del conflicto armado hacia el sur oriente del país con situaciones de riesgo para comunidades indígenas en parques naturales – Amazonía, Vaupés, Vichada y Guanía- (Codhes 2005),

Particularmente ricos en recursos naturales, los territorios colectivos de comunidades indígenas se han visto gravemente afectados por la persistencia de fumigaciones, especialmente en la Sierra Nevada de Santa Marta, el Norte de Santander, y los departamentos de Guaviare, Caquetá y Nariño, con los consecuentes daños “sobre el medio ambiente, la economía, la vida social, la salud y la cultura”⁴³.

También y por su ubicación estratégica, varias comunidades del Chocó y Nariño han resultado gravemente afectadas por la explotación privada de los territorios colectivos con la expansión de cultivos agroindustriales como la palma africana en ecosistemas de alta biodiversidad.

En 2004 CODHES y Opción Legal (OL) señalaron que en el año 2002, 94,7 % de los municipios con resguardos indígenas en trámite fueron expulsores de población desplazada. Este estudio muestra que sólo 8 (5.29%) de los 151 municipios con resguardos en trámite no reportaron cifras de población indígena desplazada. Para el año 2003, el porcentaje de expulsión de los municipios con resguardos en trámite, presentó una baja (93.37%) con un respectivo ascenso del 6.62%. de aquellos municipios que no expulsaron población⁴⁴.

Así mismo, el Proyecto de Protección de Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada auspiciado por el ACNUR, el Banco Mundial, Acción Social y OIM ratificó recientemente que la existencia de territorios étnicos es una característica recurrente de los municipios y departamentos más afectados por el desplazamiento, en función de su densidad demográfica y el número de personas expulsadas. El resultado del conflicto armado sobre los resguardos indígenas es devastador, y su afectación es integral sobre los derechos individuales y colectivos de los pueblos⁴⁵.

⁴³ Rodolfo Stavenhagen (Informe Noviembre de 2004)

⁴⁴ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes); Corporación Opción Legal (OL). Bogotá, 30 de mayo de 2004. Suárez Morales, Harvey Danilo; Prada Pardo, Gladys Celeide; Hernández, Raúl. El Desplazamiento Forzado En Colombia: Las Estrategias De Usurpación, Despojo y Destierro.

⁴⁵ Entre sus impactos se destacan: i) afectación al pueblo o comunidad como sujeto colectivo; ii) deterioro del proyecto político de autonomía territorial y vulneración del ejercicio de la territorialidad; iii) deterioro generalizado de las condiciones de vida; alteración permanente de los procesos de construcción de identidad e integridad cultural (cambios de los referentes identitarios) y ruptura de los referentes culturales con cambios de oferta cultural y entrada indiscriminada de patrones de consumo; v) alteración de la situación legal, ordenamiento y uso de los territorios étnicos (saneamiento, venta, incremento de economías extractivas e ilícitas, ruptura de los sistemas de producción tradicionales, impactos medio ambientales. vi) desabastecimiento alimentario (transformación actividades productivas); vii) debilitamiento organizativo y de la capacidad de respuesta de las comunidades y autoridades étnicas; viii) Debilitamiento de los sistemas internos de autonomía, control y gobierno (jurisdicción de los grupos étnicos); ix) Deterioro progresivo de condiciones de vida dignas, los sistemas productivos y los calendarios tradicionales⁴⁵; x) Pérdida de control sobre los circuitos de producción e intercambio; xi) Debilitamiento de los Planes de Vida; xi) “Alteración del ejercicio autónomo de jurisdicción especial”; xii) Desajuste de las redes de autogobierno, erosión de la legitimidad de las autoridades indígenas y debilitamiento del relevo generacional.; xiii) División y polarización de comunidades; xiv) Ruptura de los procesos etnoeducativos y de salud, y debilitamiento de

A pesar de la agudización de la crisis humanitaria en sus territorios, los grupos étnicos, y en particular el movimiento indígena colombiano, ha optado por la permanencia cultural y defensa territorial pacífica, en función de la protección de su autoridad, autonomía e integridad. Esta declaración pública ha buscado defender sus derechos consagrados en la Constitución de 1991; ha luchado por la posibilidad de mantenerse neutral, y por la garantía al ejercicio democrático de disenter y construir alteridad como lo consagra la Constitución.

La defensa pacífica del territorio, ha sido la bandera de impresionantes ejemplos como la guardia indígena del Cauca (Premio Nacional de Paz) y las Asambleas Permanentes en varias regiones del país.

3° Tipos de desplazamiento

La opción por la permanencia en los lugares de origen, ha implicado la construcción de estrategias diversas para seguir consolidando territorialidad y ejercer autoridad y autonomía, a pesar del desplazamiento. Frecuentemente, el desplazamiento indígena, masivo o gota a gota, se produce hacia al interior de los territorios o hacia comunidades vecinas. Este mecanismo ha sido utilizado para retraerse y protegerse temporalmente en sitios estratégicos y “zonas de refugio interno”⁴⁶, permitiendo simultáneamente el acceso de ciertas personas, en particular de ciertos líderes, a los sitios de origen.

Los desplazamientos indígenas dentro de los territorios colectivos, están a su vez mediados por redes de parentesco y “acuerdos políticos, culturales y económicos con arreglo a la capacidad de absorción comunitaria y ecosistémica de las comunidades receptoras”⁴⁷, y la fortaleza política de las autoridades y organizaciones indígenas. Frecuentes y particularmente invisibles, no son reconocidos por las autoridades.

En casos extremos, el desplazamiento indígena se realiza hacia cabeceras municipales, ciudades intermedias o grandes ciudades, situación que se ha incrementado en los últimos años⁴⁸. Este tipo de desplazamiento aumenta la vulnerabilidad de las comunidades y exacerba los riesgos de protección.

Distintas causas se suman a la huida de indígenas hacia las ciudades. En la mayoría de los casos ello coincide con: i) la imposibilidad de permanecer en los territorios; ii) el debilitamiento organizativo y la descomposición social en los sitios de origen; y iii) una cadena de movimientos consecutivos con reiteradas desatenciones y amenazas.

Una vez en la ciudad, el desplazamiento termina mezclándose perversamente con la mendicidad en las calles. El caso reciente de 209 embera katio del resguardo Tahamí del Alto Andágueda desplazados en Bogotá y en el municipio de Soacha, durante el 2005, permitió verificar en plena capital de Colombia que el éxodo a la gran ciudad arrastró a niños, mujeres, hombres y jóvenes hacia la marginalidad en su más cruda expresión. En la exclusión, la tuberculosis, la mendicidad, la drogadicción, la violencia intrafamiliar, el alcoholismo, la explotación, el hambre, la violencia sexual y por motivos de género, se mezclaron y exacerbaron

saberes tradicionales; xv) Ruptura de redes familiares y sistemas de parentesco, con la consecuente desestructuración social, debilitando la solidaridad comunitaria y ha aumentado de los procesos de individualización ONIC. 2005. (Plan estratégico para la Prevención, Protección, Atención y Reparación de los Pueblos Indígenas Desplazados o en Riesgo de Desplazamiento).

⁴⁶ CODHES-OL. 2004. Ibid. Pág. 95

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Actualmente hay indígenas desplazados en Bogotá (Distrito Capital), Medellín (capital del departamento de Antioquia), Quibdo (capital del Chocó), Pereira (capital de Risaralda), Valledupar (capital del departamento del Cesar), Santa Marta (capital del departamento del Magdalena), Pasto (capital de Nariño) y Mocoa (capital de Putumayo), entre otras

perversamente, durante más de un año en cuerpos y rostros que se confrontaron y confrontaron a la ciudad con su propia alteridad.

Y es que el desplazamiento indígena en general, y en particular, el reciente y progresivo éxodo de indígenas hacia las grandes ciudades colombianas, enfrenta al país, a los ciudadanos a las instituciones y a los funcionarios con el Otro país; el país donde la presencia estatal ha sido menor, el país de la diversidad cultural y ambiental, el país “pobre”, el país donde ha crecido lo ilícito, el país donde se concentra hoy en día buena parte de la confrontación armada en Colombia.

4°. Protección internacional y asilo

Para muchos pueblos indígenas el desplazamiento forzado ha logrado constituirse en el origen de largas cadenas migratorias que en ocasiones terminan en los países vecinos. El paso hacia Ecuador, Panamá y Venezuela en búsqueda de protección internacional ha sido la única alternativa para comunidades y pueblos de los departamentos fronterizos del Chocó, Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Nariño y Guajira, que comparten territorios transfronterizos.

A pesar de la división política, estos pueblos han sostenido históricamente una larga tradición de intercambio social, cultural y económico con las comunidades vecinas al otro lado de las fronteras.

Es un hecho que “las zonas fronterizas han adquirido un papel cada vez más relevante dentro de la dinámica del conflicto armado colombiano”⁴⁹. Estas zonas, “aisladas y marginadas del desarrollo”⁵⁰ facilitan “la presencia e irregularidad de grupos armados ilegales”⁵¹.

Entre 1994 y 2004, 45.792 colombianos solicitaron asilo en Ecuador Panamá y Venezuela⁵². Desafortunadamente no se cuenta con cifras desagregadas por pueblos indígenas y países de asilo para el período, lo que impide un análisis diferencial del comportamiento de las solicitudes.

Así mismo, no se conoce con precisión la relación comparativa entre: i) el número de solicitantes de asilo pertenecientes a pueblos indígenas y el número de indígenas que a pesar de haber cruzado las fronteras en búsqueda de protección, no solicitaron formalmente el asilo; y ii) el número de solicitantes de asilo y el número de indígenas reconocidos como refugiados⁵³.

Distintos casos de cruces transfronterizos indígenas en búsqueda de protección han sido emblemáticos en Colombia. Sin embargo, a la fecha no existe un estudio sistemático con perspectiva regional y evolutiva del comportamiento de las solicitudes de asilo de indígenas colombianos, a pesar de los recientes esfuerzos de la ONIC y CODHES, además del proyecto de monitoreo de fronteras ACNUR-Defensoría del Pueblo.

⁴⁹ ACNUR. Colombia. 2006. Desplazamiento interno y asilo. Importancia del trabajo en país de origen. Reflexiones a partir de la experiencia de ACNUR en Colombia. Julio Roberto Meier, Representante del ACNUR en Colombia; Andrés Celis, Oficial de protección. Pág 8.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ De acuerdo con la oficina del ACNUR en Panamá, entre 2004 y 2005, 125 indígenas embera procedentes del Río Bojayá en el departamento del Chocó (Medio Atrato) solicitaron asilo en la Provincia del Darién Panameño.

La oficina del ACNUR en Ecuador, reporta para el 2005: i) 130 indígenas awá colombianos solicitantes de asilo en Lita, Provincia del Carchi y Esmeraldas, provenientes del departamento Nariño; y ii) 269 indígenas quechua del resguardo de San Marcelino, departamento del Putumayo, que cruzaron la frontera llegando a Lago Agrio, de los cuales solo 48 personas solicitaron formalmente asilo.

El caso wayú, visibilizó los dilemas entre el derecho constitucional a la doble nacionalidad y el derecho a la protección internacional consagrado en la Convención sobre el Estatuto De los Refugiados de 1951⁵⁴.

De acuerdo con el Capítulo I. Art I E. *Definición del Término de Refugiado*. “Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país”⁵⁵.

Según el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado ACNUR 1979: " 106. Esta cláusula (...), tiene por objeto excluir del estatuto de refugiado a todas las personas de doble o múltiple nacionalidad que pueden acogerse por lo menos a la protección de uno de los países que son nacionales. La protección nacional, si se puede recurrir a ella, tiene primacía sobre la protección internacional."

En el caso colombiano, la nacionalidad de juris de los indígenas no es necesariamente nacionalidad de facto a la vez. Esto es, el hecho de tener derecho a una doble nacionalidad no implica necesariamente que ésta sea efectiva. En Colombia, solamente en el caso wayú se cumplen estas dos condiciones.

5. La Dialéctica del Reconocimiento

En 1991, Colombia se consagra como un Estado Social de Derecho que reconoce la obligación constitucional de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Inspirado y convergente con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ley 21 de 1991), el movimiento indígena colombiano participante de la Asamblea Nacional Constituyente, logra un acontecimiento sin antecedentes en la historia del país: la ruptura de la idea decimonónica de una nación unitaria, culturalmente homogénea y su herencia monocultural e integracionista⁵⁶.

En más de 15 artículos la Carta de 1991 consagra los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas de Colombia: i) identidad e integridad cultural: derecho a existir como pueblos (Art. 7, Art. 8 y Art. 70); ii) oficialidad de sus lenguas en sus territorios (Art. 10); iii) gobierno y administración de justicia en ejercicio del derecho propio- jurisdicción especial (Art. 246) ; iv) libre determinación de la condición política y del desarrollo económico, social y cultural- autonomía- Art. 7, Art. 8 y Art. 70; v) propiedad y uso colectivo sobre territorios de resguardo inalienables, imprescriptibles e inembargables (Art. 63); vi) educación y formación

⁵⁴ En abril de 2004 más de 300 indígenas wayú llegaron al Estado de Zulia en Venezuela en búsqueda de protección y ayuda humanitaria. Otros 300 aproximadamente se desplazaron dentro del territorio colombiano (Urbía, Manaure y Maicao principalmente). El día 18 de abril un grupo del Bloque norte de las autodefensas, comandado por alias “Jorge 40”, recorrió las rancherías de Bahía Honda, Way, Punto Fijo, Media Luna y Portete, saqueando los ranchos, quemando un vehículo con una niña adentro, atacando a golpes de hacha y machete a mujeres y niños y profanaron los cementerios. La incursión dejó 12 muertos y 30 desaparecidos, la mayoría de ellos mujeres y niños. Al parecer los crímenes estuvieron relacionados con el control de los puertos tradicionales de Bahía Portete y Bahía Honda y la economía de contrabando e ilícitos entre los clanes wayús comandado por el “Chema Balas”, que trajeron las autodefensas a Portete y los clanes que se oponen a ello.

⁵⁵ El Párrafo 2) Segundo Apartado Sección A, Artículo 1, establece que: en los casos de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

⁵⁶ Pineda Camacho, Roberto. 2001. Colombia y el reto de la construcción de la multiculturalidad en un escenario de conflicto. En: La pluralidad étnica en los países en vías de desarrollo. Institut Fédéralisme Fribourgb Suisse. Munich.

que consolide los procesos de construcción de identidad (Art. 68) ; viii); circunscripción especial para senadores y representantes a la Cámara (Art 171 y Art. 176); xix) doble nacionalidad a los pueblos que comparten territorios fronterizos.

Existe sin embargo una profunda contradicción entre el avanzado desarrollo de marcos legales de protección de los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos del país y la efectiva protección de la diversidad étnica y cultural. Recientes estudios han relacionado esta tensión, con aquello que ha sido denominado “la paradoja colombiana”: “violencia y constitucionalismo democrático conviviendo durante las últimas cuatro décadas”⁵⁷.

En este marco la Operación del ACNUR en Colombia busca fortalecer una política pública que garantice la protección y fomento de los derechos individuales y colectivos de la población desplazada indígena y los pueblos afro descendientes, a través de la transversalización de un enfoque diferencial étnico en todo el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada⁵⁸.

6. El ACNUR en Colombia: desplazamiento interno y fortalecimiento del régimen de asilo en la región

La comunidad internacional ha otorgado al ACNUR un mandato de protección a los refugiados a través de la institución del asilo en desarrollo de la Convención para el Estatuto de los Refugiados de 1951. Este mandato ha sido ampliado para incluir personas apátridas y ocasionalmente desplazados internos en países como Colombia, Sudan, Azerbaiján, Liberia, Sri Lanka, Federación Rusa, Bosnia y Herzegovina, Serbia, Georgia, Afganistán, Cote d’Ivoire, Croacia y Burundi⁵⁹. A 1º de junio de 2005 se calcula que ACNUR asistió directa o indirectamente 5.427.000 desplazados, que constituyen el 29.1% de su población sujeto (20 millones de personas entre refugiados-48.1%-solicitantes de asilo-4.4%- refugiados retornados-7.8%- y otros-3.1%-).⁶⁰

Producto de la nueva dinámica del conflicto en el mundo, a partir de 1990, fin de la Guerra Fría, y en particular después del 11 de septiembre de 2001, las cifras muestran una disminución progresiva de refugiados con un aumento de los desplazados internos en el mundo. Por poner

⁵⁷ Cepeda Espinosa, Manuel José. El Estado multicultural en Colombia. Potenciales y limitaciones de la transformación constitucional. En: La pluralidad étnica en los países en vías de desarrollo. Institut Fédéralisme Fribourgb Suisse. Munich. Pág. 81.

⁵⁸ La Ley 387 de 1997 creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia (SNAIPD) con el objetivo de: i) atender de manera integral a la población desplazada para que en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana.

El sistema está constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada. Cuenta con un Consejo Nacional (órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas de las entidades responsables del funcionamiento del Sistema) y comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada que tienen como responsabilidad formular Planes Integrales Unicos (PIU), instrumentos de planificación interinstitucional e intersectorial que orientan en mediano y largo plazo las sus acciones, y Planes de Contingencia que guían las actividades en casos de emergencia⁵⁸.

El sistema está coordinado por la Agencia Presidencial para la Acción Social (antigua Red de Solidaridad Social), que tiene como objetivos promover programas planes, acciones coordinadas entre todos los miembros del SNAIPD encaminadas a brindar atención oportuna a la población en todo el ciclo del desplazamiento, definir los indicadores sociales y económicos para el seguimiento y evaluación de sus resultados, y propiciar la conformación de los comités departamentales y municipales de atención. Es además la encargada de establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de Registro de Población Desplazada (SUR), sistema de información nacional en el cual se efectúa la inscripción de la declaración del desplazamiento que abre las puertas a la protección brindada por el Estado⁵⁸.

⁵⁹ UNHCR 2006 “The State of the World’s Refugees. Human Displacement in the New Millennium”. Pág.

159

⁶⁰ UNHCR 2006 “The State of the World’s Refugees. Human Displacement in the New Millennium”. Pág. 4

un ejemplo, en 2004 se calcula entre 20 y 25 millones de desplazados internos. En ese mismo año el número de refugiados bajó de 9.6 millones a 9.2 millones.

En el caso de los desplazados internos, por permanecer en jurisdicción de sus países de origen, son las autoridades nacionales quienes tienen la obligación primaria de protección y atención. El papel del ACNUR y la comunidad internacional es complementario al de los Estados⁶¹.

A solicitud del Gobierno Nacional de Colombia, el ACNUR suscribió el 28 de enero de 1999 un Memorando de Intención que dio origen a la operación en este país. Allí, ambas partes manifestaron la intención de cooperar para fortalecer los mecanismos nacionales de protección y atención a los desplazados internos. El ACNUR se comprometió a suministrar apoyo técnico al Estado Colombiano, “poniendo a disposición del gobierno la experiencia y conocimiento que posee en materia de protección, atención humanitaria de emergencia y soluciones duraderas que han sido efectivos en otras situaciones de desplazamiento forzado”⁶².

La Declaración y Plan de Acción de México (PAM), reconocieron en noviembre de 2004 el nexo entre el desplazamiento interno y la salida de colombianos en búsqueda de protección. Con un enfoque regional de protección, el PAM ha buscado fortalecer el régimen de asilo, alcanzar soluciones duraderas para los refugiados y promover la integración local en los países de asilo.

En este marco cobra particular relevancia el trabajo en el país de origen, la promoción de la protección de los desplazados internos y la prevención de la aparición de causas que originen flujos de población mediante el fortalecimiento de la presencia estatal en zonas de frontera. La Operación del ACNUR en Colombia, tiene un rol fundamental “para la protección de los colombianos y para aliviar la tensión derivada de los problemas de seguridad y atención a las personas que pasan las fronteras. Sin el trabajo en el país de origen y la promoción de la protección de los desplazados internos los flujos de solicitantes de asilo podrían ser mayores”⁶³.

Ya en 1984 la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados había llamado la atención acerca de esta urgencia, al igual que el coloquio internacional realizado aquí en San José, a 10 años de esta Declaración⁶⁴. En 1998 fueron así mismo adoptados como parte del Bloque Constitucional colombiano los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos propuestos por el Representante Especial Sr. Francis Deng a la Comisión de Derechos Humanos⁶⁵. Recientemente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sr. António Guterres, subrayó de nuevo el compromiso del ACNUR con la protección de las personas internamente desplazadas en el país⁶⁶.

En septiembre de 2004 el Inter Agency Standing Committee (IASC) llamó por primera vez la atención sobre la necesidad de que las agencias del Sistema de Naciones Unidas avanzaran en acciones coordinadas en respuesta al desplazamiento interno desde su respectivo mandato.

En agosto de 2005 el IASC adoptó formalmente un enfoque de colaboración, a partir del cual todas las agencias comparten la responsabilidad de responder a las situaciones de

⁶¹ ACNUR. Colombia. 2006. Desplazamiento interno y asilo. Importancia del trabajo en país de origen. Reflexiones a partir de la experiencia de ACNUR en Colombia. Julio Roberto Meier, Representante del ACNUR en Colombia; Andrés Celis, Oficial de protección.

⁶² Memorando de Intención entre la oficina del ACNUR y el Gobierno de la República de Colombia, relativo al suministro de cooperación para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado. Ginebra, 28 de enero de 1999.

⁶³ ACNUR Colombia (2005). La Estrategia del ACNUR en Colombia. Pág. 4.

⁶⁴ Desplazamiento interno y asilo. Importancia del trabajo en país de origen. Reflexiones a partir de la experiencia de ACNUR en Colombia. Julio Roberto Meier, Representante del ACNUR en Colombia; Andrés Celis, Oficial de protección. Pág 2 y 3.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

desplazamiento interno⁶⁷. Esto es, un enfoque de corresponsabilidad por mandatos y sectores: protección, manejo y coordinación de campamentos, vivienda de emergencia, nutrición, agua y sanitaria) donde el ACNUR tiene el mandato legal específico de protección, manejo de campamentos y soluciones de vivienda de emergencia⁶⁸.

Es por ello que todas y cada una de las acciones del ACNUR en Colombia buscan la equidad entre hombres y mujeres, y favorecen la participación y el acceso equitativo de todos los grupos poblacionales de interés, en los programas y las intervenciones de protección a los refugiados y desplazados internos. Es prioridad del ACNUR el desarrollo de políticas poblacionales que promuevan la equidad y garanticen los derechos de los refugiados y las personas internamente desplazadas según sus necesidades específicas.

Con el propósito de apoyar al Estado Colombiano y a las autoridades étnicas en la construcción conjunta de una política pública con enfoque diferencial étnico que garantice los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y las comunidades afro colombianas en todas las fases del ciclo de desplazamiento, la oficina del ACNUR en Colombia formuló durante el año 2005 la Estrategia de Transversalización y Protección de la Diversidad en el marco del Enfoque Diferencial.

La transversalización del género, la edad y la diversidad, significa que las perspectivas de las niñas, los niños, los adultos mayores, las mujeres y los hombres refugiados y desplazados internos de todas las edades y contextos socio culturales, son integrales al diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las líneas estratégicas y la Operación del ACNUR en Colombia, de tal manera que éstas personas puedan beneficiarse equitativamente.

El ACNUR asume así el compromiso de velar por el respeto a la diferencia y la garantía al conjunto de derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos del país, en riesgo o en situación de desplazamiento, en función del efectivo ejercicio del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

Esta Estrategia promueve: i) La aplicación y consolidación de un marco legislativo en el nivel local y nacional, que responda a las necesidades específicas de protección de los pueblos indígenas y las comunidades afro colombianas; ii) el desarrollo de planes de acción institucional e interinstitucional en el nivel nacional y local para hacer operativas las guías y modelos nacionales de atención diferencial en la búsqueda de soluciones; iii) el fortalecimiento de respuestas coordinadas y unificadas al desplazamiento interno por parte de las autoridades étnicas nacionales, regionales y locales; iv) el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del Ministerio Público (Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación) y las autoridades étnicas al desarrollo del enfoque diferencial en la política pública.

La Estrategia de Transversalización y Protección de la Diversidad del ACNUR en Colombia, tiene como objetivo general promover respuestas participativas, consultadas integrales, coordinadas y con equidad (Estado -autoridades étnicas), para la protección de los derechos individuales y colectivos de la población indígena y afro colombiana desplazada y en riesgo de desplazamiento, y buscar soluciones duraderas.

El enfoque diferencial étnico se desarrolla como un ejercicio de formulación y construcción participativa y concertada entre las organizaciones y autoridades étnicas del orden nacional y territorial, la población indígena y afro colombiana desplazada y en riesgo de desplazamiento, las instituciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, las Organizaciones no Gubernamentales y el ACNUR. La construcción de la estrategia es un

⁶⁷ ACNUR Colombia. 2005. Estrategia del ACNUR en Colombia. Pág. 1.

⁶⁸ UNHCR 2006 “The State of the World’s Refugees. Human Displacement in the New Millennium”. Pág. 169

proceso social que alienta las actividades de formación, elaboración de diagnósticos y diseño de propuestas de política pública que operan en función de prácticas de planificación.

7. El enfoque diferencial étnico: Hacia una política pública del reconocimiento para la prevención, protección y atención al desplazamiento indígena en Colombia

6.1 Bases conceptuales y principios fundamentales

El enfoque diferencial étnico, de género y edad, no es un capricho. Es un deber establecido por el marco nacional e internacional de protección a los desplazados internos y una respuesta a la garantía efectiva del goce del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

En Colombia, la construcción y operativización de este enfoque en la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado, es condición *sine quanon* para el restablecimiento del conjunto de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas desplazados y en riesgo de desplazamiento. De su definición y puesta en marcha, depende en gran medida la integridad y supervivencia física y cultural de buena parte de los pueblos indígenas profundamente afectados por el conflicto armado.

El enfoque diferencial de género, edad y diversidad es ante todo un enfoque de derechos. Esto es, una perspectiva que se estructura a partir del reconocimiento de la política pública como instrumento “para la realización de los derechos de la población internamente desplazada”, derechos que “constituyen el correlato de las obligaciones del Estado”⁶⁹. En el caso indígena, el conjunto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos desplazados y en riesgo de desplazamiento⁷⁰.

El principio de igualdad establece que personas en situaciones análogas deben ser tratadas de forma igual; aquellas en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, de forma proporcional a dicha diferencia. El derecho internacional reconoce que el mismo principio obliga a los Estados a tomar medidas afirmativas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población internamente desplazada y, además a favor de los grupos vulnerables⁷¹. Estos es, aquellos con al menos alguna de estas condiciones: i) inequidades estructurales; ii) mayor exposición al riesgo; o iii) imposibilidad de proveerse por sí mismos.

En este contexto, el enfoque diferencial en la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno, implica reconocer, garantizar y dar respuesta adecuada a los derechos, necesidades y problemáticas propias de los distintos grupos de la población afectada por el desplazamiento, según criterios de género, edad y diversidad. Esto es, identificar y monitorear los vacíos de protección de las mujeres y los hombres de distintas edades, las niñas, los niños, los jóvenes, los adultos mayores y las personas con discapacidad de distintos contextos socioculturales, y los grupos más vulnerables, dando una respuesta integral y duradera en las distintas fases del desplazamiento.

El enfoque diferencial étnico debe al menos garantizar el desarrollo de los siguientes principios:

⁶⁹ ACNUR. 2004. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-2004. Pág. 24.

⁷⁰ La Ley 387 de 1997, por medio de la cual se crea en Colombia el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), instauró entre los Objetivos del Plan Nacional (Art. 10): Primero. Brindar atención especial a las mujeres y los niños, preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos; Segundo. Garantizar atención especial a las comunidades afro colombianas y a los pueblos indígenas en correspondencia con sus usos y costumbres. Así mismo, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, parte del Bloque de Constitucionalidad Colombiana, reconocieron la necesidad de una atención diferencial: (PR 4, 9 y 22-).

⁷¹ ACNUR. 2004. Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado en Colombia 2002-2004. Pág. 103

Igualdad: En el caso de los pueblos indígenas desplazados y en riesgo de desplazamiento, el contenido y alcance del derecho a la igualdad y a la no discriminación, implica el reconocimiento de la diversidad y la garantía al conjunto de sus derechos individuales y colectivos consagrados por el marco jurídico de protección a las personas internamente desplazadas y por la Constitución Política de 1991. Así mismo, la identificación de las situaciones de impacto diferencial del conflicto armado en distintos sectores de población (niños, jóvenes, mujeres, hombres y adultos mayores) y el reconocimiento de los grupos más vulnerables.

Diversidad: Respeto a la diferencia (aún en la diferencia) y garantía al conjunto de derechos colectivos e individuales de los grupos indígenas por medio de acciones afirmativas o programas especiales dirigidos a fortalecer la autonomía, el control territorial y la jurisdicción especial de las autoridades étnicas del nivel nacional y local.

Concertación: Garantiza el derecho a la participación y consulta de las comunidades y autoridades indígenas en la construcción de la solución y de políticas públicas de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado, por medio de una gestión coordinada entre el nivel nacional y local, el Estado, las autoridades étnicas, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional.

Integralidad: Implica: i) complementariedad de derechos civiles y políticos-derechos económicos, sociales y culturales y derechos colectivos de las minorías étnicas; ii) continuidad en las diferentes fases del ciclo del desplazamiento; iii) respuestas conjuntas de los diferentes mecanismos de protección; iv) visibilización de necesidades de los grupos poblacionales más vulnerables.

Sostenibilidad: Generación de soluciones duraderas en función de la progresividad de los derechos de los pueblos indígenas.

Adaptabilidad: Entendida como la capacidad de transformar adecuadamente los mecanismos de protección y exigibilidad de los derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, y derechos colectivos de las minorías étnicas a nuevos contextos.

6.2 Alcances de una política pública de Reconocimiento

El desarrollo de estos principios implica procesos interculturales inéditos que pasan necesariamente por la reconstrucción de las relaciones Estado-pueblos indígenas, a través de procesos de diálogo, acción y reflexión intercultural, que confrontan a ambas partes con las dificultades del Reconocimiento.

Distintos casos en Colombia reiteran que tanto instituciones como organizaciones y autoridades indígenas han de flexibilizar su mandato, su obligación y su rol específico establecido en el SNAIPD, poniendo en evidencia la necesidad de avanzar coyunturalmente hacia el ajuste de instrumentos de atención ya existentes e incluso el diseño de instrumentos nuevos. Sin este proceso de construcción conjunta, la atención no solo puede acelerar los cambios socioculturales producidos por el desplazamiento, sino incluso ser aún más lesiva.

En el marco de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento indígena, el reconocimiento al desplazamiento de estos pueblos entraña acciones múltiples: i) el reconocimiento jurídico; ii) el reconocimiento institucional; iii) el reconocimiento de las organizaciones y autoridades indígenas, y la construcción de su papel activo en la búsqueda de soluciones duraderas; y iv) el reconocimiento a la necesidad de un seguimiento sistemático a la política pública de atención y prevención al desplazamiento indígena forzado.

6.2.1 Reconocimiento jurídico: Promoción de un marco jurídico de protección para los pueblos indígenas desplazados y en riesgo de desplazamiento

El Reconocimiento jurídico debe:

1. Fortalecer la consolidación y aplicación del marco normativo vigente, y la adopción de normas en el nivel nacional y local para la protección y reparación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas desplazados y en riesgo de desplazamiento.
2. Promover la provisión y difusión de información, asesoría jurídica y la formulación de propuestas para la consolidación de la normatividad diferencial en el Ministerio Público.
3. Promover la identificación de las falencias del sistema normativo a través de la sistematización de casos, el seguimiento del grado de cumplimiento efectivo de la norma y sus debilidades.
4. Fortalecer a las organizaciones indígenas a través del conocimiento de la norma para el análisis del marco jurídico y la promoción de la aplicación de la legislación.
5. Promover Directrices y Decretos de Atención Diferencial a la Población Indígena Desplazada.
6. Fortalecer el derecho consuetudinario o propio para la prevención, protección y atención al desplazamiento indígena.
7. Promover la adopción de Planes Integrales Únicos de Restablecimiento (PIU's) como Ordenanzas y Acuerdos departamentales y municipales con enfoque diferencial étnico.
8. Propiciar la formulación de Decretos Municipales con enfoque diferencial étnico en función de la declaratoria de inminencia de desplazamiento en comunidades sin resguardos o territorios colectivos no constituidos o en proceso de constitución.

6.2.2 Reconocimiento institucional: Fortalecimiento Institucional y de Políticas Públicas

El Reconocimiento institucional debe apoyar el diseño y desarrollo de un enfoque diferencial étnico transversal a la política pública de prevención, protección y atención a la población desplazada y en riesgo de desplazamiento. Comprende:

1. La identificación plena y por grupo étnico de los indígenas desplazados en los sistemas de información sectoriales de las instituciones del orden nacional y local. Ello implica: i) el fortalecimiento del acceso de los indígenas desplazados al SUR, puerta de entrada al reconocimiento y a la protección; ii) el monitoreo de los datos estadísticos referentes al acceso al SUR; y iii) el cruce interinstitucional de bases de datos sectoriales que permite la revisión de las rutas de acceso a derechos.
2. La descentralización y construcción concertada con los pueblos indígenas de una política de prevención, protección y atención al desplazamiento indígena, con acciones afirmativas, que haga parte del Plan Nacional de Atención y destine recursos específicos para ello.
3. La dinamización de los espacios de consulta y concertación previstos por ley para los grupos étnicos (Mesa Permanente de Concertación-, Comisión Nacional de Tierras y Comisión Nacional de Derechos Humanos- Decretos 1397 y 1396 de 1997-).

4. La transversalización del enfoque diferencial étnico en la planeación y ejecución de proyectos en instituciones del Estado, en función de la realización de: i) el fortalecimiento de la participación indígena en el Concejo Nacional, los comités municipales y departamentales; iii) la formulación de PIU's con enfoque diferencial; iv) la adopción de estrategias de atención diferencial en las Unidades de Atención a la Población Desplazada (UAO's) que contemplen los problemas de comunicación en contextos interculturales; v) la formulación de Planes de Contingencia municipales y departamentales con perspectiva diferencial; y vi) el diseño de Planes de Restablecimiento con enfoque diferencial étnico.
5. El fortalecimiento de las políticas públicas sectoriales con enfoque transversal, en particular: i) políticas de educación intercultural en emergencias complejas; ii) protección a territorios colectivos; iii) políticas de generación de ingresos que respeten las dinámicas de la economía de las minorías étnicas; iv) políticas interculturales e integrales de atención en salud sexual y reproductiva; y v) políticas de vivienda adecuada culturalmente.
6. El fortalecimiento de políticas territoriales con enfoque diferencial étnico a través de: i) la consolidación de acuerdos de voluntades de gobernadores y alcaldes; y ii) la articulación de los instrumentos de política pública territorial (Planes Integrales Únicos (PIU), Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes de Desarrollo, Planes de Vida y Presupuestos Anuales).
7. Otras actividades como: i) la formación de funcionarios públicos en enfoque de derechos y diferencial étnico; ii) la formulación de Proyectos Prácticos de Protección que contribuyan al incremento de la presencia del Estado en zonas de riesgo de desplazamiento y/o retorno con población indígena; iii) la puesta en marcha de campañas de documentación en territorios étnicos con la Registraduría General de la Nación.

6.2.3 Reconocimiento a las organizaciones y autoridades indígenas: promoción de la organización social, la participación y la concertación

El reconocimiento al papel activo de las organizaciones y autoridades indígenas en la construcción de las soluciones, el diseño y puesta en marcha de políticas públicas para la prevención, protección y atención al desplazamiento indígena, busca fortalecer la autonomía, el control territorial y la jurisdicción especial de las autoridades étnicas del nivel nacional y local.

Implica enfatizar las actividades de prevención a través del desarrollo de mecanismos que mitiguen las causas del desplazamiento, y las circunstancias que puedan originar cruces transfronterizos, garantizando el ejercicio del derecho a no ser desplazado, el derecho a desplazarse, el derecho a cruzar una frontera en búsqueda de protección, y en particular, el derecho al territorio base de la integridad cultural y supervivencia de los pueblos indígenas de Colombia.

Esto es posible mediante:

1. El apoyo a su capacidad de respuesta, autogestión, y coordinación frente al desplazamiento (dentro de sus territorios como fuera de ellos), a través de la construcción de diagnósticos, planes de contingencia y planes estratégicos de mediano y largo plazo en el marco de sus Planes de Vida, desde una visión propia y con perspectiva intercultural de los impactos.

2. La elaboración y ejecución de proyectos de fortalecimiento organizativo y el empoderamiento de las autoridades y organizaciones étnicas del nivel local, regional y nacional en el marco del SNAIPD en búsqueda de un sistema coordinado de representatividad y acción de las organizaciones y autoridades indígenas en los espacios de participación.
3. El fortalecimiento institucional para el ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena y la prevención del desplazamiento forzado indígena.
4. La promoción de campañas temáticas con enfoque poblacional étnico y difusión de los instrumentos para la exigibilidad de derechos en radios comunitarias indígenas, la Unidad de Radio del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Comunicaciones.

6.2.4 Reconocimiento a la necesidad de seguimiento a la política pública: Promoción de Mecanismos de Seguimiento y Control

Debe favorecerse el fortalecimiento del Ministerio Público y de las Autoridades Étnicas en los procesos de seguimiento y control de las acciones de atención y prevención al desplazamiento forzado. Ello implica:

1. La construcción de indicadores de seguimiento a la política pública con enfoque diferencial étnico, y la construcción de un sistema de seguimiento y control preventivo de la Procuraduría General de la Nación.
2. Realizar seguimiento a casos específicos de comunidades indígenas desplazadas, en riesgo de desplazamiento, o retornadas, incrementando la presencia estatal y la construcción de respuestas duraderas mediante el seguimiento y evaluación de los compromisos institucionales.
3. Hacer seguimiento a casos puntuales de problemas de acceso al SUR de poblaciones étnicas.
4. Construir un Plan de Acción entorno a las recomendaciones del Relator Rodolfo Stavenhagen.

6.3 Avances en las medidas de protección de los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos en riesgo o situación de desplazamiento

Pocas regulaciones y mecanismos del Estado para tratar adecuadamente la situación particular de las minorías étnicas desplazadas fueron diseñadas antes del año 2004.

En el 2003 la Red de Solidaridad Social, la Defensoría del Pueblo, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia y la ONIC con el apoyo del ACNUR, formularon La “Directriz para la Atención Integral de la Población Indígena Desplazada”.

Este instrumento, sin embargo, no fue implementado por el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Internamente Desplazada (SNAIPD) en sus niveles locales y nacionales, con excepción de la construcción de las rutas de atención diferencial en salud y educación en Bogotá, la formulación de los Planes Integrales Únicos (PIU) de Bogotá y Nariño, y el proyecto de Protección de Territorios Étnicos (Acción Social-Banco Mundial-OIM-ACNUR).

No se fortaleció en consecuencia, el papel activo de las autoridades indígenas previsto para todas las fases del desplazamiento por la Directriz en la construcción de la política pública, evidenciando la ausencia de la voluntad política, y la experticia requerida para su eficaz puesta en marcha.

Otros factores que visibilizaron la debilidad de la política pública en la protección de las minorías étnicas del país para ese entonces fueron: i) el escaso desarrollo de los elementos y recomendaciones para un Plan de Acción del documento “Desplazamiento Indígena en Colombia” realizado por la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC), con el apoyo del ACNUR en el 2003; ii) la debilidad de participación de las autoridades étnicas en los espacios del SNAIPD en el nivel nacional y local; iii) el desconocimiento de las autoridades étnicas y en particular de las comunidades, del marco jurídico de protección al desplazamiento; y iv) la inexistencia de mecanismos de representatividad local, regional, nacional en la población indígena desplazada y organizaciones independientes y en menor grado de la población afro colombiana.

En Febrero de 2004, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025, declaró “un estado de cosas inconstitucional” relativo a la situación de la población internamente desplazada. La Corte subrayó la inexistencia de políticas que facilitaran el acceso a la oferta institucional por parte de los grupos desplazados más vulnerables (mujeres, niños y grupos étnicos), la inexistencia de programas especiales que respondieran a las especificidades de estos grupos, y la insensibilidad del Sistema Único Registro hacia las necesidades específicas de estos sectores.

Recientemente, en las ordenes finales para el cumplimiento de la Sentencia T-025 (Autos 177 y 178 de 29 de Agosto de 2005) , se determinó: i) Realizar una evaluación de la situación del compromiso actual de las entidades territoriales en materia de atención a la PID, de tal manera que sea posible conocer de cada entidad territorial las especificidades de la población desplazada, “prestando particular atención a los pueblos indígenas y a la población afro colombiana y a los campesinos que no podrían subsistir” (Auto 177); y ii) diseñar programas de acción para superar las falencias relativas a la “Evaluación de las medidas adoptadas para proteger a la población desplazada contra prácticas discriminatorias” estableciendo las condiciones necesarias para garantizar a la población desplazada el goce efectivo de su derecho a la igualdad (Auto 178).

A finales de 2004, el “Balance de la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado 2002-2004” realizado por el ACNUR, fue conclusivo acerca de la “ausencia de un enfoque diferencial en las políticas públicas que reconozca, garantice y de respuestas adecuadas a los derechos y necesidades de los diferentes grupos de población afectada por el desplazamiento forzado, de acuerdo con criterios de género, edad y origen étnico” (conclusión general 6). El Balance, enfatizó el reto de incorporar un enfoque diferencial étnico en la política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado.

ACNUR recomendó entonces: i) Convocar a las autoridades y organizaciones a las instancias de participación y decisión de políticas públicas y asegurar su equitativa participación ; ii) activar los espacios de consulta y coordinación con los pueblos indígenas (Mesa Nacional de Coordinación y Comisión Nacional de Derechos Humanos); iii) implementar la Directriz de Atención para la atención de población indígena desplazada; iv) garantizar el trato equitativo para mujeres y hombres pertenecientes a grupos étnicos en la declaración; v) cualificar a los funcionarios públicos en el reconocimiento de las dificultades específicas de la población indígena al presentar la declaración; vi) desarrollar los instrumentos para garantizar rutas de atención diferencial en todas las fases del desplazamiento para pueblos indígenas y comunidades afro colombianas.

En respuesta a la Corte Constitucional y retomando las recomendaciones del ACNUR, el gobierno elaboró el Plan Nacional de Atención Integral (Decreto 250 de 2005), que incorpora como principio rector de la política, un enfoque diferencial considerando las características de la población sujeto en términos de género, edad, grupo étnico y sus particularidades socio culturales.

Desde su formulación se observan como avances más relevantes:

1. La dinamización de los espacios de consulta y concertación previstos por ley (Mesa Permanente de Concertación-, Comisión Nacional de Tierras y Comisión Nacional de Derechos Humanos- Decretos 1397 y 1396 de 1997-) para la construcción y concertación de un documento de política de derechos humanos de los pueblos indígenas, con un capítulo dedicado al desplazamiento internamente forzado.
2. La construcción del Plan Estratégico para la Prevención, Protección, Atención y Reparación al Desplazamiento Interno Forzado Indígena de la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC), diseñado con en el apoyo del ACNUR.
3. Las recientes propuestas de revisión a los formatos de declaración desde una perspectiva intercultural.
4. Las medidas adoptadas para 2 de las 12 comunidades indígenas en riesgo de extinción de acuerdo con el Informe del Relator Especial Rodolfo Stavenhagen.
5. La convocatoria del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) para atender la situación específica de los indígenas.
6. La formulación de modelos de atención diferencial para desplazados indígenas en Bogotá.

Además, el primer año de aplicación de la Estrategia de Transversalización y Protección de la Diversidad del ACNUR, permite reportar los siguientes resultados:

1. Los pueblos indígenas desplazados o en riesgo de desplazamiento que hacen parte de la ONIC han participado activamente en el diseño y construcción de políticas públicas con enfoque diferencial étnico, han avanzado en la construcción de procesos de representatividad en los espacios del SNAIPD y en la elaboración planes de acción en las distintas fases del desplazamiento.
2. Se ha construido una red interinstitucional para la atención de la población indígena desplazada en Bogotá y se ha avanzado en el diseño de un modelo de atención diferencial, a través de una respuesta integral del Estado liderada por las instituciones del Distrito y el Concejo Distrital de atención a la población desplazada.
3. Se ha fortalecido y promovido el liderazgo de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia en el SNAIPD.
4. Se han construido recientemente planes de atención integral para comunidades indígenas en riesgo de desplazamiento.

6.4 Retos

Los retos más apremiantes en el diseño de políticas públicas de prevención, protección y atención al desplazamiento interno forzado con enfoque diferencial son:

1. Avanzar en Rutas y Planes de Acción institucional e interinstitucional para operativizar la Directriz para la Atención Diferencial Indígena a nivel nacional (Ministerios) y local (PIU's, y Comités Departamentales y Municipales) pertenecientes al SNAIPD.

2. El Manual de Retorno debe revisarse desde una perspectiva intercultural. Ello implica entre otras cosas, contemplar procesos de consulta con las autoridades indígenas del lugar de origen y llegada, considerar el conjunto de derechos individuales y colectivos, y avanzar hacia la interculturalidad de conceptos como dignidad y voluntariedad, principios básicos para el retorno, además de la seguridad.
3. A pesar de la opción tomada por el movimiento indígena colombiano de permanecer en sus territorios, y la importancia estratégica del retorno, es fundamental trabajar ante todo por una solución duradera e integral que no ponga en riesgo a la población. Esto es, contemplar incluso temporalmente o hasta cuando sea necesario, la integración local en ciudades o la reubicación, con los consecuentes retos de protección.
4. La Atención Humanitaria de Emergencia debe ser adecuada culturalmente y deben revisarse los mecanismos actualmente utilizados para los pueblos indígenas, asegurando integralidad en la atención.
5. Es necesario pensar en formas apropiadas de educación intercultural y estrategias para garantizar la atención en salud en todas las fases del desplazamiento que incluyan el acceso a la medicina tradicional.

En síntesis, la construcción de una política pública de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado con enfoque diferencial étnico es un desafío vigente. Es posible afirmar que la multidimensionalidad de la Política de Reconocimiento del desplazamiento indígena en Colombia no ha sido abordada por el Estado de forma sistemática e integral. Más allá de la retórica, la operativización de este enfoque y la ausencia de una implementación armónica, metódica y eficaz, señalan verdaderos retos de tolerancia y ejercicio democrático de los que depende la realidad de la multiculturalidad e interculturalidad reconocidas por la Constitución Política de Colombia.

Muchas gracias

ANEXOS

Gráfico N° 1. Variación de homicidios indígenas según la Organización Nacional de Indígenas de Colombia.



Gráfico N° 2. Variación del desplazamiento forzado en pueblos indígenas según el Sistema Único de Registro (SUR).

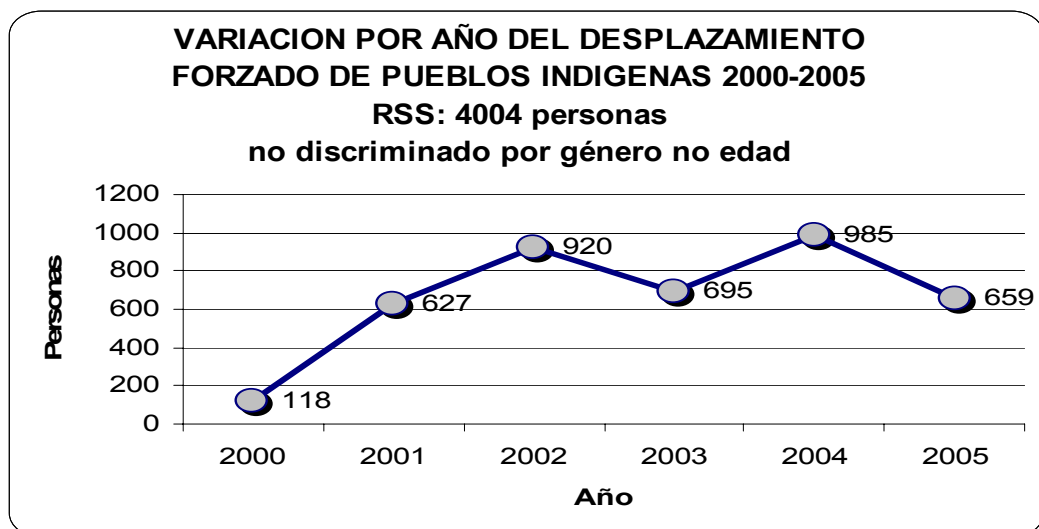


Gráfico N° 3. Variación del desplazamiento forzado en pueblos indígenas según la Organización Nacional de Indígenas de Colombia.

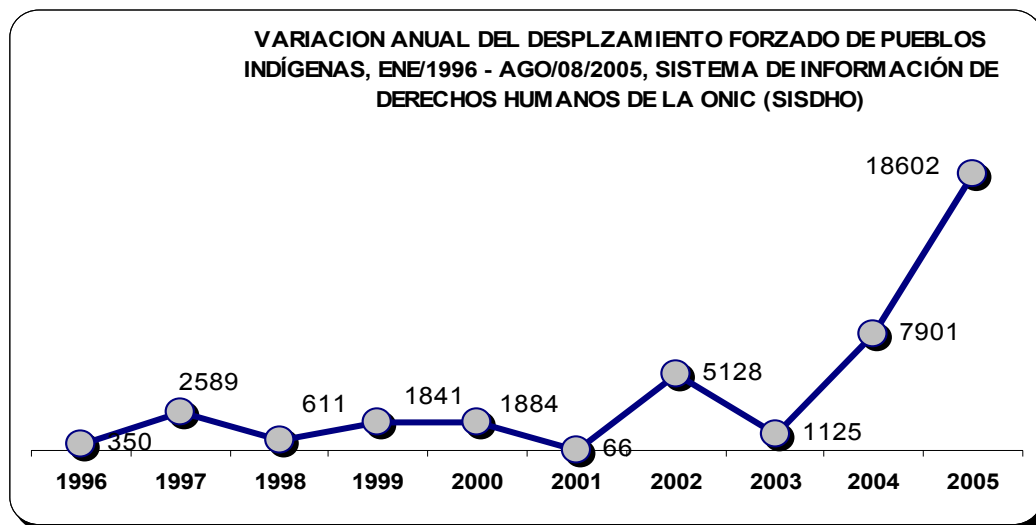


Gráfico N° 4. Pertenencia étnica de los homicidios indígenas según la la Organización Nacional de Indígenas de Colombia.

