

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA JUSTICIA TRANSICIONAL

¿Una oportunidad para el cambio?

Experiencias en Colombia

FUNDACIÓN SUECA
PARA LOS DERECHOS HUMANOS

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA JUSTICIA TRANSICIONAL

¿Una oportunidad para el cambio?

Experiencias en Colombia

Escrito por Fredrik Svensson

Fundación Sueca para los Derechos Humanos, enero 2022 Traducción del informe original en inglés "Indigenous Peoples' Participation in Transitional Justice – Opportunity for Change? Lessons from Colombia", publicado en forma digital en julio 2020 e impreso en enero 2022 (ISBN: 978-91-982482-6-5).

www.humanrights.se info@humanrights.se

La Fundación Sueca para los Derechos Humanos es una fundación independiente sin afiliación religiosa o política, fundada en 1991, con el mandato de promover los derechos humanos en Suecia y en el extranjero.

La presente publicación ha sido producida con el apoyo financiero de Folke Bernadotte Academy. La Fundación Sueca para los Derechos Humanos es responsable por los contenidos.

ISBN: 978-91-982482-8-9

GLOSARIO

- ANT Agencia Nacional de Tierras
- ARN Agencia para la Reincorporación y la Normalización
- ART Agencia de Renovación del Territorio
- CEJ Justicia Colectiva Étnica
- CEV Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
- CIV Componente de Verificación Internacional
- CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social
- CSIVI Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final
- OSC Organización de la Sociedad Civil
- DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

- ELN Ejército de Liberación Nacional
- EPL Ejército Popular de Liberación
- FARC-EP Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- MPC Mesa Permanente de Concertación. con los Pueblos Indígenas
- OACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- ONIC Organización Nacional Indígena de Colombia
- PDET Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
- PMI Plan Marco de Implementación
- PNIS Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
- RRI Reforma Rural Integral

- RUV Registro Único de Víctimas
- SIVJRNR Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición
- **UARIV** Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- UBPD Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del Conflicto Armado
- ONU Organización de las Naciones Unidas
- URT Unidad de Restitución de Tierras
- OMS Organización Mundial de la Salud
- MPS Mujeres, Paz y Seguridad
- ZVTN Zonas Veredales Transitorias de Normalización

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	07	EL PROCESO DE PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	24
INTRODUCCIÓN	12	ACUERDOS BILATERALES DE PAZ ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS FARC-EP	25
MARCO DE INVESTIGACIÓN	13	1. 2. 2. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1. 1.	
ANTECEDENTES E INVESTIGACIONES PREVIAS MARCO	13	PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO Y LAS FARC-EP	25
La justicia transicional	14	 Agenda Nacional de Paz de los Pueblos Indígenas 	26
Definición del conflicto	15	 Conflicto, paz sostenible y justicia transicional según la Agenda Nacional de Paz de los Pueblos Indígenas 	28
EL CONFLICTO ARMADO INTERNO DESDE LA	16	 Más allá de la restitución y la acción sin daño 	29
PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS		Cosmovisiones en conflicto	29
LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA	17	EL ACUERDO DE PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	30
IMPACTO DEL CONFLICTO ARMADO EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS	18	Reforma Rural IntegralParticipaciónGarantías de seguridad	30 31 31
IMPACTO DEL CONFLICTO EN GENERAL EN LOS	20	Drogas ilícitas	31
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	20	Víctimas del conflicto	31
Derechos a la tierra y al consentimiento previo, libre e informado	20	Implementación y verificación	31
Discriminación	21	COMPARACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ CON LA AGENDA DE PAZ DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	32
UN ACUERDO, MÚLTIPLES CONFLICTOS	22		
 Conflictos externos 	22		
 Conflictos internos 	23		

CONTENIDO

	LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ DESDE	33	OBSERVACIONES FINALES	60
	LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS		LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA JUSTICIA TRANSICIONAL: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL	60
	Una perspectiva cuantitativa y de procedimiento	33	CAMBIO?	
	Disfrute efectivo de los derechos humanos	39	S. E. I. E.	
			PARTICIPACIÓN INTERNA E INSTITUCIONES	62
JUSTICIA TRANSICIONAL	TICIA TRANSICIONAL	49	REPRESENTATIVAS	
	EL SISTEMA DE JUSTICIA TRANSICIONAL COLOMBIANO	49		
			ALCANCE DE LA JUSTICIA IMPARTIDA POR EL SIVJRNR	62
CC	COMISIONES DE LA VERDAD	49		
	 Los límites de acción de las comisiones de la verdad 	49	DE LA RETÓRICA A LA ACCIÓN	63
	 Experiencias de otros países 	50		
	 La Comisión de la Verdad colombiana 	51	LA NO REPETICIÓN: ¿UNA EXPECTATIVA	63
			DESTROZADA?	
	MEDIDAS LEGALES	53		
	 Marco jurídico de los pueblos indígenas en Colombia 	53	LA JUSTICIA TRANSICIONAL, ¿TRANSFORMADORA	64
•	• La Jurisdicción Especial para la Paz desde la perspectiva de los	53	EN SÍ MISMA O UN VEHÍCULO PARA PROMOVER EL	
	derechos de los pueblos indígenas		CAMBIO?	
	COMPARACIÓN CON EL MARCO DE INVESTIGACIÓN	55	ENTREVISTAS	65
	• Mandato	55		
	 Procedimientos 	57	REFERENCIAS	66
	Comentario final sobre la comparación	59		



• La participación de los pueblos indígenas en la justicia transicional, ¿una oportunidad para el cambio?



RESUMEN **EJECUTIVO**

> El presente estudio profundiza en la participación de los pueblos indígenas en los procesos de justicia transicional, con el objetivo de comprender si estos procesos pueden servir como un vehículo para promover los derechos efectivos de los pueblos indígenas en un territorio determinado. Se estudia el proceso de justicia transicional en curso en Colombia, producto de los acuerdos de paz de 2016 entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Gobierno colombiano, con el fin de comprender mejor las dinámicas y posibilidades que se presentan en el marco de un proceso actual. Como marco de orientación para el análisis, se utiliza un modelo producto de un simposio organizado por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

> Al observar el contexto colombiano, los diferentes expertos coinciden en que los pueblos indígenas y otras minorías étnicas han sufrido de manera desproporcionada los efectos del conflicto, tanto los directos como los indirectos. Como consecuencia de estos efectos, así como de otros factores, al menos cerca de la mitad de los más de cien pueblos indígenas de Colombia se encuentran en riesgo de extinción. El estudio presenta una serie de pruebas que apuntan a la ineficacia del Estado colombiano en la protección de los pueblos indígenas; sin embargo, es incluso peor el hecho de que presente evidencia contundente que apunte a la falta de voluntad del Estado para protegerlos.

Los pueblos indígenas han sido víctimas de una serie de factores negativos como resultado directo e indirecto del conflicto armado, que incluye, pero no se limita a: asesinatos y masacres; reclutamientos, desapariciones y desplazamientos forzados; falsos positivos; amenazas; confinamientos; violencia sexual; reclutamiento de niños y niñas, y acaparamiento de tierras. Además de estos factores que forman parte del conflicto armado, también se enfrentan a otros conflictos que en algunos casos se ven agravados por el propio conflicto armado interno, como los megaproyectos, la minería y la tala legal e ilegal, la agroindustria, la producción y tráfico de drogas y los colonos. Además, su supervivencia también depende de la gestión y adaptación a fenómenos globales como el cambio climático y las pandemias, como la COVID-19 en el momento de redactar este informe.

En cuanto a los conflictos violentos, los pueblos también sufren las consecuencias de los conflictos con los grupos guerrilleros restantes: el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), asi como las fuerzas neoparamilitares, los disidentes de las FARC-EP y las bandas criminales. Todo se reduce a un cúmulo de conflictos que afectan el bienestar y la supervivencia de los pueblos indígenas, algunos derivados directamente de los conflictos armados, otros indirectamente y agravados por los conflictos, y algunos de otra índole. Considerando este contexto complejo, ¿qué puede significar un proceso de justicia transicional derivado de un acuerdo de paz con uno de los actores, en este caso las FARC-EP, para el avance de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia?

En primer lugar, si bien las negociaciones de paz carecieron de la participación de las minorías étnicas hasta el último momento, con la inclusión del Capítulo Étnico, el sistema creado para el proceso de justicia transicional cuenta con los elementos y estructuras para un proceso inclusivo y culturalmente adaptado. El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNR) a través de sus tres instituciones —la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y; la Unidad de Búsqueda

de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD)— harán aportes importantes a la satisfacción del derecho a la verdad, la justicia y la reparación de los pueblos indígenas y las personas pertenecientes a estos. La pregunta es si pueden contribuir a una justicia transicional de índole transformadora, que promueva el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en Colombia.

Suponiendo que la implementación de la SIVJRNR siga el camino recorrido durante su fase inicial, las posibilidades de que el proceso colombiano sea transformador en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas deberían ser prometedoras, apoyándose en la veracidad de las recomendaciones del ICTJ. Sin embargo, no solo el SIVJRNR es determinante en este sentido, también lo son otros programas e instituciones, como por ejemplo el programa de restitución de tierras, el programa de reincorporación, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Reforma Rural Integral (RRI), los que tendrán implicaciones en la realización de los derechos de los pueblos indígenas. Además, la situación de seguridad en los territorios es decisiva, pues afecta el bienestar de los pueblos indígenas, que se encuentran amenazados por actividades legales e ilegales que continúan e incluso se aceleran en la era posacuerdos de paz en forma de industrias extractivas, agroindustria, colonos, producción y tráfico de drogas, grupos armados ilegales y bandas criminales; lo que provoca desplazamientos, confinamientos, apropiación de tierras, asesinatos y otras violaciones de los derechos humanos, conduciendo a un verdadero etnocidio o genocidio cultural y en algunos casos a la limpieza étnica de los pueblos indígenas.

Uno de los muchos desafíos en el caso colombiano es el gran número de pueblos indígenas. Si bien el proceso se hace más manejable a través de la interacción con organizaciones que representan a varios o incluso a un gran número de pueblos —como en el caso de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)—, parece razonable preguntarse si los pueblos que son más pequeños en número y se encuentran en peligro de extinción tienen voz e influencia real. La ONIC alega representar a estos pueblos y en efecto llama la atención sobre la situación especial que enfrentan, pero, aun así, en un proceso como este, debe ser de gran importancia procurar que no solo los pueblos con mayor número de miembros sean escuchados y se beneficien del proceso, sino que también lo sean aquellos que carecen de recursos y de plataforma política propia. De lo contrario, el proceso corre el riesgo de agravar las desigualdades y la fragmentación entre las comunidades.

Si bien el marco de investigación con razón señala la importancia de respetar las instituciones representativas de los pueblos indígenas, podría ser valioso tener en cuenta los principios básicos de un enfoque basado en los derechos humanos, incluidos la participación, la no discriminación, el empoderamiento y la transparencia.

La pregunta de si la participación de los pueblos indígenas en la justicia transicional representa una oportunidad de cambio no se responde fácilmente y la respuesta necesariamente varía de un caso a otro. Además, el presente estudio de caso se relaciona con la transición de un conflicto armado interno, por lo cual la pregunta es en qué medida puede resultar en una situación en la que la transición en cuestión sea de un Gobierno autoritario a la democracia o de la colonización a la autodeterminación y la autogobernanza. El proceso colombiano de paz y justicia transicional cumple en gran medida con las condiciones planteadas en el marco de la investigación, condiciones que se supone proporcionarán una base sólida para la participación de los pueblos indígenas y para el avance de sus derechos. La excepción la constituye el proceso de negociaciones de paz, al que los pueblos indígenas fueron invitados solo en el último momento.

Ahora bien, ¿qué sería razonable y alcanzable considerando el contexto y sus diferentes actores? Aunque sería importante revelar y dar a conocer ampliamente todas las injusticias cometidas por la Corona española durante la época colonial, especialmente las prácticas menos conocidas, quizá desde una perspectiva de justicia sería más sabio y razonable enfocarse en tiempos más recientes, tomando como sugerencia la independencia de España.

Probablemente también generaría mejores oportunidades en materia de justicia, ya que se podría reclamar la continuidad del Estado colombiano a partir de este momento. Si bien el mandato de la Comisión de la Verdad de Colombia no se remonta a la independencia de España, cubre un marco temporal relativamente amplio dentro del cual debería haber un buen potencial para encontrar y exponer los patrones de violaciones graves de derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario cometidas contra los pueblos indígenas, aunque sea únicamente en el contexto del conflicto armado interno. Los hallazgos podrían utilizarse como un recurso de defensa de los pueblos indígenas a un nivel más general. Cuando se trata de la JEP, los casos probablemente serán de naturaleza más reciente, pero, por otro lado, brindarán evidencia más detallada sobre eventos y situaciones específicas en comparación con la Comisión de la Verdad.

Fuera del SIVJRNR, también existen otros mecanismos con potencial para promover los derechos de los pueblos indígenas en la práctica. El programa de restitución de tierras es un componente que tiene el potencial de asegurar los derechos a la tierra y al territorio que tanto necesitan los pueblos. Sin embargo, la escasez de capacidad para su implementación debe abordarse para lograr un cambio efectivo en la materia. Otros componentes incluyen los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Reforma Rural Integral, los que también enfrentan dificultades de implementación adecuada, especialmente en relación con los pueblos indígenas.

Al reflexionar sobre las condiciones altamente preocupantes de la increíblemente abundante variedad de pueblos indígenas que habitan dentro o que atraviesan las fronteras nacionales colombianas, podría ser una ventaja concentrar los esfuerzos en revelar la historia reciente de injusticias, incluidas las que se encuentran en curso. Resolver una situación en la que la mayoría de los pueblos enfrentan serias amenazas de extinción como pueblos, culturas e individuos, requiere de una atención urgente, de recursos y de una acción efectiva del Gobierno colombiano y sus instituciones.

Al observar el alcance de la justicia que se puede esperar del SIVJRNR en términos de justicia colectiva para los pueblos indígenas, el objetivo de la justicia en el marco de la JEP es el de ser reparadora; es decir, reparar lo que se dañó durante el conflicto. Lo que podemos esperar es que la Comisión de la Verdad se encargue de los niveles más generales, mientras que la JEP esclarecerá casos colectivos e individuales, incluidas las sanciones y reparaciones. Por tanto, podemos esperar verdad, justicia y reparación. Sin embargo, podría ser demasiado esperar que el sistema en sí mismo sea transformador en términos de derechos efectivos de los pueblos indígenas. Sin duda, puede sentar las bases y proporcionar herramientas que se pueden utilizar para lograr esos derechos de una manera transformadora en un futuro cercano. En ese caso, por supuesto, como se señaló en la sección anterior, varios de los componentes que se encuentran fuera del SIVJRNR, pero que forman parte del conjunto resultante de los acuerdos de paz, son pilares importantes para la realización de los derechos de los pueblos indígenas en la práctica.

Quizá el aspecto más importante para llevar justicia transformadora a los pueblos indígenas de Colombia es convertir las palabras en acciones. El Estado colombiano y sus instituciones tienen un historial mediocre en cuanto a la materialización de la promoción, protección e implementación de los derechos de los pueblos indígenas. El derecho a la vida y la supervivencia es una parte central y básica de todos los pactos de derechos humanos que no está siendo garantizado por el Estado colombiano en relación a los pueblos indígenas, como ha sido demostrado y continuamente criticado por la Corte Constitucional. Además, las organizaciones indígenas son testigos del historial generalmente deficiente de implementación de los acuerdos con el Estado y del excesivo tiempo de respuesta de las diferentes agencias gubernamentales, debido a la falta de recursos y conocimientos especializados sobre los pueblos indígenas, lo que hace que la implementación resulte lenta e inadecuada.

En general, llama la atención cómo los acuerdos de paz han sido elogiados por su enfoque territorial, de género y en los grupos étnicos, y cómo al mismo tiempo estas partes de los acuerdos están rezagadas en términos de implementación.

Es esencial para que se lleve a cabo un proceso de transformación, e incluso para que prospere un proceso de restauración, no repetir los eventos pasados y evitar volver a un estado de conflicto armado. Lamentablemente, dejando de lado el hecho de que el conflicto armado interno es solo uno de los conflictos multidimensionales que enfrentan los pueblos indígenas de Colombia, no solo se reincide en este, sino que el conflicto ahora involucra y afecta a más partes y en formas diferentes. La situación de seguridad de los defensores de los derechos humanos y los líderes de los pueblos indígenas se ha agravado tras la firma de los acuerdos de paz, ya que otros grupos armados reclaman el lugar que ocupaban las FARC-EP. En algunos casos esto se traduce en el acceso a áreas geográficas ricas en recursos naturales que también atraen a otros actores, tanto legales como ilegales, lo cual deja a los pueblos indígenas con muchos frentes por cubrir. Desde esta perspectiva, al interpretar la provisión de no repetición de una manera más amplia, si bien no es una copia exacta del pasado, la repetición está ocurriendo en ciertos contextos. Todo lo anterior, por supuesto, depende de la realidad específica de cada pueblo y su ubicación, como ha sido antes, no todos los pueblos se vieron afectados de la misma manera y magnitud por el conflicto armado interno.

Para que la justicia transicional contribuya a un proceso transformador en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas; el fortalecimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas y del movimiento en su conjunto puede ser un resultado importante del proceso de justicia transicional, como se constató en Guatemala.

Al considerarse la reconciliación como parte de la no repetición, una forma común de interpretar la parte de reconciliación de una comisión de la verdad es el restablecimiento de la confianza entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos, así como la reparación de la unidad e identidad nacionales. Sin embargo, si bien la reconciliación es un objetivo importante, no debería significar el fortalecimiento de una identidad nacional en particular a costo de otras. Además de ignorar el derecho de los pueblos indígenas a definir su propia nación, según lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, esto ignoraría también el hecho de que

muchos conflictos se derivan y desarrollan patrones de dominación étnica y la incapacidad de adoptar un entorno multiétnico. En lugar de una reconciliación mononacional, existe la necesidad de un enfoque de reconciliación multinacional, multicultural y multiétnico, que requiere de un diálogo a través de estas dimensiones. En el caso colombiano, el sistema de justicia transicional hace un serio intento de incluir un enfoque diferenciado también en relación a la reconciliación; sin embargo, este proceso debe ser más amplio que el sistema de justicia transicional, más largo en el tiempo y transformador, para poder asegurar una reconciliación multinacional, multicultural y multiétnica y la construcción de una plataforma para la coexistencia que abarque las dimensiones multinacional, multicultural y multiétnica.

Solo restan unas pocas palabras sobre el potencial transformador de la justicia transicional. Sin duda, la justicia transicional debe apuntar a sobrepasar los límites de su base y naturaleza restaurativas. Pero, ¿cuánto podemos esperar de la propia justicia transicional? Al analizar el proceso colombiano y sus diferentes componentes, lo que se puede esperar de estos son en su mayoría medidas reparadoras, aunque algunas de ellas pueden tener efectos que en cierta medida cambien la vida de individuos y colectivos. La Comisión de la Verdad brindará verdad; la JEP verdad, veredictos, sanciones y reparaciones, y; la UBPD, el derecho de los familiares a conocer la verdad sobre la suerte de sus seres queridos y el derecho a recibir sus restos. Además, este alcance prevé que las víctimas constituyan el centro de estos procesos y la no repetición sea el objetivo primordial. Sin embargo, ¿hasta qué punto podemos esperar que este proceso alcance un nivel de transformación? Quizá no sea del propio SIVJRNR que podamos esperar una justicia transformadora, sino más bien que sean el uso a largo plazo de sus productos y los procesos que están conectados e inspirados por el SIVJRNR y la implementación de los acuerdos de paz los que puedan contribuir a una justicia transformadora. Como se discutió anteriormente, varios componentes de los acuerdos de paz y los procesos en curso que se originaron en la desmovilización de los paramilitares también contribuyen a la restitución y puede que también a un proceso transformador de la sociedad colombiana.

Entonces, ¿puede la justicia transicional ser transformadora en sí misma? Todo se reduce a dónde y cuándo comienza y termina la justicia transicional. Debe decirse que la transición del conflicto armado a la paz o del régimen autoritario a la democracia en sí misma es de naturaleza transformadora y ciertamente debe también ser transformadora en sus diferentes partes y detalles para que sea sostenible. Implica procesos que pertenecen al proceso de justicia transicional en sí mismos, pero también puede incluir otros procesos, por ejemplo, los previstos por un tratado de paz. Se sabe que las semillas sembradas en un proceso de justicia transicional pueden crecer y prosperar mucho después de que finaliza el proceso oficial, nutridas por los fertilizantes producidos por el proceso y la lluvia que las hace crecer y dar frutos. De vuelta a los pueblos indígenas, sería demasiado decir que los procesos de justicia transicional han sido transformadores en un grado significativo hasta la fecha. Los procesos de transformación implican cambios que van mucho más allá de una sentencia sobre graves violaciones de derechos humanos contra los pueblos indígenas y la no repetición del pasado. Significa cambiar estructuras y crear oportunidades para asegurar que las nuevas generaciones de pueblos indígenas puedan llevar una vida en paz, al contar con el pleno disfrute de sus derechos y libertades como pueblos e individuos. Significa el reconocimiento de formas de vida, no solo en papel, sino en la práctica. Y significa convertir la tendencia de la desaparición de los pueblos indígenas en la creación de las condiciones para que las culturas prosperen. Al menos, existe el potencial para que los procesos de justicia transicional sirvan como herramientas que se puedan utilizar para promover cambios en esta dirección.

INTRODUCCIÓN



El nexo entre los derechos humanos y la paz y la seguridad ocupa un lugar central en el trabajo de la Fundación Sueca para los Derechos Humanos, ya que uno de sus pilares es la reparación de las violaciones graves de los derechos humanos y la justicia transicional. Este trabajo se ha llevado a cabo a través de muchos años de interacción con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como mediante el apoyo de organizaciones asociadas en América Latina y otras regiones. El presente estudio es una continuación de este trabajo, al analizar la experiencia acumulada en materia de justicia transicional y el trabajo con organizaciones asociadas en Colombia.

El estudio pretende llenar el vacío relacionado con el uso efectivo de la justicia transicional en la promoción y garantía de los derechos de los pueblos indígenas. Hace un análisis de algunos trabajos previos realizados en este ámbito, al tiempo que estudia un proceso en curso: el proceso de justicia transicional en Colombia.

En el ámbito global, durante el proceso de redacción, el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas publicó un informe sobre las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en relación con las iniciativas de reconocimiento, reparación y reconciliación.¹

En un plano más general, está previsto que el Examen de la Arquitectura para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas se presente a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad en 2020. Esto coincide con el hecho de que 2020 marca el 20° aniversario de la adopción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU 1325), que defiende la participación de las mujeres en la paz y la seguridad. Además, en 2020, el secretario general de las Naciones Unidas tiene previsto informar sobre los progresos realizados por los Estados miembros de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, la sociedad civil y las organizaciones dirigidas por jóvenes, en el aumento de la inclusión de los jóvenes en la consolidación de la paz.

Desde una perspectiva más amplia, la Agenda 2030, a través de su Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 «Paz, justicia e instituciones sólidas», establece un claro nexo entre los derechos humanos y la paz y la seguridad. Es de esperar que este estudio aporte algunas contribuciones importantes a la cuestión general de cómo involucrar mejor a los pueblos indígenas en los procesos de justicia transicional, así como a la forma en que estos procesos pueden servir para promover y garantizar sus derechos; además de esclarecer diferentes aspectos de la situación de los pueblos indígenas en Colombia y su interacción con el proceso de justicia transicional en curso.

MARCO DE INVESTIGACIÓN

Antecedentes e investigaciones previas

El marco de investigación que se aplicó en el documento está inspirado en un trabajo previo realizado por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) disponible en su publicación «Fortalecimiento de los Derechos Indígenas a través de Comisiones de la Verdad» (Strengthening *Indigenous Rights through Truth Commissions*). Esta publicación fue el resultado de un taller celebrado en 2011, que contó con la participación de destacados profesionales, académicos y activistas en este campo. Uno de los resultados del taller fue un conjunto de recomendaciones sobre cómo las comisiones de la verdad podrían abordar mejor las experiencias indígenas y servir mejor a sus derechos. Se trata de uno de los pocos esfuerzos de investigación que se han divulgado ampliamente sobre el tema. El objetivo de este trabajo no es poner a prueba el modelo, sino utilizarlo como herramienta de análisis del proceso de justicia transicional en Colombia, al situar los derechos de los pueblos indígenas en el centro del análisis. Por razones prácticas y presupuestarias se trata de un análisis documental, con las limitaciones que tal enfoque conlleva, entre ellas la falta de información y opiniones de primera mano de los representantes de los diferentes pueblos.

Con el fin de incluir, en la medida de lo posible, la perspectiva de los pueblos indígenas, se han utilizado como fuentes materiales escritos producidos por los pueblos. Además, al reconocer la desventaja que representa el no contar con las voces de los pueblos indígenas, el enfoque es más bien una perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas que una perspectiva que parte de las opiniones de los pueblos indígenas. En las fases iniciales del proceso de investigación se realizaron algunas entrevistas con personas clave conocedoras del proceso, con el fin de orientar el estudio.

El marco esbozado por el ICTJ aborda las áreas generales a tener en cuenta específicamente para las comisiones de la verdad; sin embargo, el presente documento se basa en el supuesto de que estas áreas de consideración son válidas también para los otros componentes de la justicia transicional y para la negociación de los acuerdos de paz. Puede haber algunas variaciones en cuanto a las áreas de consideración y su aplicabilidad en todos los componentes del alcance de la justicia transicional. No obstante, la suposición general que se hace en este trabajo es que sirven como herramienta para el análisis de cada componente del marco y que se puede prever fácilmente que lo que sirve para asegurar un mejor tratamiento de las experiencias y los derechos indígenas en el diseño y la implementación del trabajo de las comisiones de la verdad

también sirve para la negociación de los acuerdos de paz y para asegurar el derecho a la justicia, la reparación y la no repetición. Durante la fase de investigación, el Mecanismo de Expertos de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas publicó un informe en el que se examinaron las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en relación con los esfuerzos para alcanzar los fines de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, centrándose en las iniciativas de reconocimiento, reparación y reconciliación. Las conclusiones de este informe más reciente están muy en consonancia con el marco del ICTJ y lo apoyan.²

Marco

LA JUSTICIA TRANSICIONAL

ICTJ:

«Las medidas de justicia transicional tienen el potencial para ayudar a hacer realidad los derechos de los pueblos indígenas, pero para ello hay que replantearse algunos supuestos».3

Al reformular el trabajo de las comisiones de la verdad, el ICTJ propuso una serie de áreas generales a tener en cuenta a la hora de comprometerse con los derechos de los pueblos indígenas. Para cumplirlas, las comisiones de la verdad deben:

- sobrepasar los límites de un enfoque de justicia transicional centrado en el Estado:
- sobrepasar los límites de una forma de análisis individualista;
- sobrepasar los límites de las violaciones recientes, y;
- sobrepasar los límites de las fuentes escritas y de archivo.



En un segundo nivel, el ICTJ afirma que «las comisiones de la verdad deberían involucrar a los pueblos indígenas en todas sus etapas. Algunas áreas que podrían examinarse son:

- la garantía de la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado:
- el respeto de las instituciones representativas de los pueblos indígenas;
- la atención a las necesidades específicas de los testigos indígenas».

Estos dos niveles de recomendaciones se utilizan como modelo para analizar y explicar el estudio de caso sobre Colombia.

DEFINICIÓN DEL CONFLICTO

Rodríguez y Lam, en la misma publicación del ICTJ, examinan el concepto de justicia étnica colectiva (JEC) en comparación con la justicia transicional y la justicia social. Los autores sostienen que «la justicia étnica colectiva es especialmente importante en el enfrentamiento de las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas al territorio, la tierra y los recursos durante los conflictos y en contextos de transición», 4 ya que con frecuencia «...los derechos de los grupos indígenas al territorio, a la tierra y a los recursos se han visto afectados no solo por grupos ilegales, sino también por un conjunto de complejos factores híbridos, que incluyen actividades legalmente avaladas por el Estado». También, el propio Estado puede incurrir en dichas actividades como es el caso de los megaproyectos o la fumigación de cultivos ilícitos.⁵ Además, los autores afirman que «El objetivo general de la JEC es utilizar el pasado para comprender y evaluar la situación actual, con el fin de formular medidas para garantizar los derechos en el futuro».6

Rodríguez y Lam encuentran dos diferencias principales y una característica coincidente entre la JEC y la justicia transicional:⁷

- La JEC, a diferencia de la justicia transicional, busca compensar las violaciones históricas de los derechos humanos que generaron las desigualdades actuales entre los grupos étnicos.
- La JEC, a diferencia de la justicia transicional, busca *transformar* y no restaurar las relaciones históricas entre los grupos étnicos. Se enfoca en el futuro.
- Los conceptos se solapan en el interés por reparar los daños causados por el desplazamiento forzado y el despojo de territorios colectivos como consecuencia del pasado reciente.

Para el presente análisis este modelo es útil en dos sentidos:

- 1. En cuanto a la noción de que para que la justicia transicional sea plenamente beneficiosa para los pueblos indígenas debe esforzarse por ser transformadora.
- 2. Es necesario tener en cuenta tanto los orígenes legales como ilegales de las violaciones, al aplicar una perspectiva tanto histórica como reciente para analizar el conflicto desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

Sin embargo, aunque la esencia de la justicia transicional (tradicional) es restaurativa, hay elementos que pueden considerarse transformadores. Uno de ellos es la reforma institucional, que no pretende necesariamente volver a un sistema de instituciones que funcionaba en un momento determinado del pasado, sino que busca el mejor sistema posible para el presente. Otro elemento es el componente de la no repetición, que para ser eficaz debe tener necesariamente como objetivo la transformación. También se podría pensar en la reforma agraria en el contexto de la justicia transicional, que va mucho más allá de la recuperación de las tierras perdidas durante el conflicto, como una medida transformadora.⁸ En línea con lo anterior, Rodríguez y Lam también señalaron un cierto cambio en las tendencias de la justicia transicional, acercándose al marco de la JEC.9

EL CONFLICTO ARMADO INTERNO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los pueblos indígenas en Colombia

Colombia es uno de los países más ricos del mundo en cuanto a diversidad étnica; con pueblos indígenas, afrocolombianos, palenqueros, raizales y el pueblo rom. Colombia cuenta con más de 100 pueblos diferentes, que abarcan una gran variedad de culturas, lenguas, estructuras sociales y formas de vida. Algunos son más grandes y otros más pequeños; la mayoría de ellos se enfrentan al riesgo de extinción étnica y cultural. Desde el anterior censo general de 2005, ha habido cierta controversia sobre el número de pueblos que realmente existen, en parte debido a las diferentes normas, en parte como resultado de lo que parece ser una contradicción entre la información proporcionada por las ramas del Gobierno. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) ha reconocido 102 pueblos, de los cuales solo 87 han sido reconocidos por el Estado, mientras que 12 han sido reconocidos por organizaciones indígenas y otros tres por medio de autorreconocimiento. 10

En cuanto al reconocimiento de los pueblos por parte del Estado, sus diferentes ramas han reconocido diferentes números de naciones históricamente. Como ejemplo de incoherencia, el Ministerio de Cultura en un documento reconocía 81 pueblos indígenas mientras que en otro documento se reconocían 93 pueblos (refiriéndose al mismo censo de 2005). Por otra parte, el Departamento Nacional de Planeación reconocía 84 pueblos (censo de 2005). 11 Por lo tanto, es fácil concluir que cuando los diferentes actores se refieren a «pueblos indígenas» no podemos estar seguros de cuáles de las 102 naciones reconocidas por la ONIC están incluidas. Incluso la ONIC no ha sido totalmente coherente en este asunto, ya que ellos mismos admiten haber utilizado cifras diferentes en distintas publicaciones; aunque en general existe una lógica relacionada con el aumento de las cifras a lo largo del tiempo. ¹² Además de contar los pueblos contactados, parece razonable suponer que todavía hay algunos pueblos que no están en contacto con el mundo exterior. Curiosamente, el organismo gubernamental de atención a las víctimas del conflicto armado, la Unidad de Víctimas, señala que el censo de 2005 reconocía 87 naciones, pero establece la existencia de 102 naciones a día de hoy. 13 Sin embargo, es difícil saber qué

constituye política gubernamental y qué no. Con suerte, el censo de 2018 puede cambiar un poco el panorama y contribuir a una política gubernamental más abarcadora en cuanto al reconocimiento de los pueblos indígenas.

En el censo general de 2005, se reconocieron 87 pueblos y se calculó que el total de la población indígena representaba el 3.4 % de la población nacional. Esto equivale a cerca de 1.4 millones de individuos autoidentificados como indígenas. Según el mismo censo, el 27 % de la población indígena no tenía acceso a tierras colectivas en forma de reservas indígenas.¹⁴

El censo de 2018 reconoce a 115 pueblos, ¹⁵ la adición corresponde a la inclusión de más grupos étnicos y pueblos en zonas fronterizas. Para aumentar la confusión sobre el censo de 2005, el DANE sostiene que en ese momento se reconocían 93 pueblos. Sin embargo, el nuevo censo cuenta con 1.9 millones de personas autoidentificadas como indígenas, lo que supone un 4.4 % del total de la población nacional, un 1 % más que en 2005. Esto significa un aumento del 37 % de individuos autoidentificados como indígenas. Este cambio no puede explicarse únicamente por la fecundidad, el DANE estima que también tiene que ver con una mayor cobertura de los territorios indígenas en el censo de 2018, así como con una mayor voluntad de autoidentificarse como perteneciente a un pueblo indígena.

En cuanto a la geografía, la población indígena está presente en los 32 departamentos de Colombia, aunque la concentración varía mucho. Según el censo de 2018, los departamentos que cuentan con mayor concentración de indígenas son: Vaupés (82 %), Guainía (75 %), Vichada (58 %), Amazonas (58 %), La Guajira (48 %), Cauca (25 %) y Putumayo (18 %). A su vez, los departamentos de La Guajira, Cauca, Nariño y Córdoba concentran el 58 % del total de la población indígena.

En cuanto a los diferentes pueblos, los cuatro más poblados, Wayuu, Zenú, Nasa y Pastos, concentran el 58 % del total de la población indígena de Colombia. Mientras que, por el contrario, el censo encuentra 50 pueblos que cuentan con menos de mil individuos, 34 con menos de 500 y 26 con menos de 200

individuos. A esto se suman los tres pueblos en aislamiento voluntario, Yuri, Passe y Jurumi, que también podrían contar con menos de mil miembros o incluso una cifra mucho menor.¹⁶ Al comparar los datos de los distintos pueblos entre el censo de 2005 y el de 2018, existe una gran variación en la información, como es el caso de la diferencia registrada en cuanto al total de población indígena en ambos años. Como consecuencia de ello, hay que preguntarse hasta qué punto los datos dan una imagen fidedigna del número de integrantes de cada pueblo. Hay razones para creer que los datos del censo de 2018 son más acertados en comparación con los proporcionados por el censo de 2005, pero probablemente estas cifras deban seguir utilizándose con cuidado e interpretarse a nivel individual.

Impacto del conflicto armado en los pueblos indígenas

Tras más de medio siglo de conflicto armado interno, el Gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) firmaron en 2016 un tratado de paz que incluye acuerdos sobre medidas de justicia transicional. Esto se produjo unos diez años después de la desmovilización de los grupos paramilitares bajo la tutela de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y dejó a la guerrilla remanente del Ejército de Liberación Nacional (ELN) un proceso por resolver. Por otra parte, los vástagos de las AUC, los nuevos grupos paramilitares y las bandas criminales, los miembros de las FARC-EP no desmovilizados y desertores del proceso de paz continúan siendo una amenaza real y creciente para la paz y la seguridad. Lamentablemente, más excombatientes de las FARC-EP podrían abandonar el proceso, ya que numerosos ataques contra combatientes reintegrados a la sociedad han causado la muerte de unos 85 exmiembros de las FARC-EP hasta finales de 2018.¹⁷ En agosto de 2019, dos altos comandantes de las FARC que participaron en las negociaciones de paz en La Habana decidieron volver a tomar las armas, supuestamente como consecuencia del incumplimiento de los acuerdos de paz por parte del Gobierno. De los dos, Iván Márquez fue quien lideró las negociaciones de paz de las FARC y Jesús Santrich quien colaboró.

El conflicto armado interno ha causado más de 280 000 muertos, más de siete millones de desplazados internos, medio millón de refugiados y exiliados en el mundo, 84 mil desaparecidos, 37 mil secuestrados, 15 mil víctimas de violencia sexual y de género, nueve mil víctimas de minas antipersona, entre otros. 18

Los pueblos indígenas se han visto gravemente afectados de diversas maneras, algunos de ellos de forma directa y otros indirecta; es decir, con amenazas agravantes que no tienen que ver directamente con el propio conflicto armado. La Corte Constitucional, en su Auto 004 de 2009, consideró que el conflicto armado interno del país afectaba de manera desproporcionada a los pueblos indígenas y ponía en peligro su supervivencia física y cultural. Identificó tres tipos de factores responsables de la desintegración, el exterminio y el desplazamiento forzado de las comunidades indígena: (i) factores relacionados directamente con el conflicto, por ejemplo, la militarización o los enfrentamientos armados ocurridos dentro de los territorios indígenas, las masacres y las falsas acusaciones de rebelión o terrorismo formuladas contra los indígenas; (ii) factores relacionados con el conflicto pero no causados directamente por él, como en los casos de despojo territorial causado por actores económicos, de forma ilegal o legal, interesados en los recursos naturales de la tierra o en la ubicación estratégica del territorio, y finalmente; (iii) factores agravados por el conflicto y que aumentan la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, como la pobreza.

El Tribunal destacó que el desplazamiento forzado tiene consecuencias especialmente devastadoras no solo para el individuo, sino también para el grupo indígena. El cambio de entorno, las condiciones de pobreza y las amenazas a los líderes del grupo que suelen acompañar al desplazamiento forzado contribuyen a la destrucción cultural, social y física de los pueblos indígenas. La Corte determinó, además, que la respuesta del Gobierno colombiano a esta situación fue inadecuada, al limitarse en su mayoría a la expedición de normas, documentos y otras declaraciones que rara vez fueron aplicadas en la práctica.

La Corte decretó dos medidas principales:

- 1. El diseño por parte del Gobierno de un Programa de Garantías, con la participación de las organizaciones indígenas, dirigido a atender a todos los indígenas desplazados y a prevenir nuevos actos de desplazamiento forzado; además de establecer un cronograma para su implementación y seguimiento.
- 2. El diseño e implementación por parte del Gobierno de un Plan de Salvaguarda y Protección Étnica para cada uno de los 34 pueblos indígenas identificados por la Corte como en grave peligro de extinción. Estos planes individuales debían ser consensuados con el grupo indígena correspondiente y debían incluir los mecanismos para fortalecer los derechos territoriales y la integridad cultural, entre otros aspectos. Posteriormente, el Tribunal Constitucional añadió dos pueblos indígenas más a la lista, para un total de 36 pueblos en grave peligro de extinción.

Sin embargo, también aquí los informes varían en cuanto a las cifras. La ONIC en 2010 advirtió que un total de 64 pueblos se encontraban en grave peligro de extinción; mientras que había unas 30 naciones más que contaban con menos de 500 miembros, la mayoría de ellas concentradas en la Amazonia y la Orinoquía. De estos, 18 contaban con menos de 200 miembros y diez con menos de 100. En su informe para el tercer Examen Periódico Universal (EPU) de Colombia en 2018, la ONIC reconoció 65 pueblos en riesgo de extinción física y cultural. Según la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, 46 pueblos cuentan con menos de mil miembros, 32 con menos de 500 y 18 con menos de 100.19 Finalmente, según el censo de 2018, 50 pueblos cuentan con menos de mil individuos, 34 pueblos con menos de 500 y 26 con menos de 200.20 En conclusión, no importa qué fuente se utilice o cómo sea la realidad exacta, al menos la mitad de los pueblos indígenas hoy conocidos y existentes en Colombia enfrentan serias amenazas de ser extinguidos como pueblos, culturas e individuos. Profundizando en este hecho, aunque no se cumplen los requisitos para llegar a considerarlo como un genocidio, lo que está ocurriendo y viene ocurriendo desde hace mucho tiempo es una forma de etnocidio o genocidio cultural y en algunos casos de

limpieza étnica, que podría interpretarse como un genocidio lento, teniendo casi el mismo efecto para el grupo étnico y los individuos que pertenecen a él.²¹ Aunque, en la mayoría de los casos no hay ningún actor que tome acción con el propósito de extinguir deliberadamente a este grupo étnico, la suma de todos los impactos negativos de los diferentes actores contribuye a ello. Además, el Estado no ha podido o no ha querido proteger a los pueblos indígenas de las diferentes amenazas que han llevado a esta precaria situación.

Entre los más de ocho millones de víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) unas 186 mil, es decir, el 2.3 %, se identifican como indígenas. Es de notar que el 97 % de las víctimas indígenas sufrieron desplazamiento forzado, mientras que la cifra de la población total de víctimas en esta categoría era del 86 %.22 Más del 60 % de los desplazamientos están relacionados con regiones importantes para la minería, la agricultura y otros proyectos económicos.²³ En 2010, aunque los pueblos indígenas constituían alrededor del 3.4 % de la población, representaban el 7 % del total de la población desplazada en Colombia.²⁴

En lo que respecta a las mujeres indígenas, el conflicto armado las afectó de forma diferente a los hombres en dos aspectos importantes: las mujeres experimentaron mayores niveles de violencia sexual y de desplazamiento forzado. La violencia sexual, incluida la violación, los embarazos involuntarios y la prostitución y los abortos forzados fue común en las zonas con presencia de los diferentes grupos armados. Las mujeres y las niñas que han sido víctimas de la violencia sexual sufrieron a menudo la estigmatización y el rechazo de sus comunidades, lo que en algunos casos las llevó a desplazarse a otras regiones. El desplazamiento interno también aumentó la inseguridad y la vulnerabilidad de las mujeres indígenas y las obligó a desempeñar papeles diferentes a los que estaban acostumbradas. Los vínculos con su cultura se rompieron y perdieron, además de la conexión con sus tierras tradicionales. Estos elementos están estrechamente vinculados, ya que la mayoría de las costumbres indígenas varían en relación con el territorio.²⁵

El informe de 2010 de Amnistía Internacional concluyó que las comunidades indígenas seguían sufriendo asesinatos, secuestros, amenazas, reclutamiento de menores y desapariciones y desplazamientos forzados. Además, las restricciones a la libertad de circulación impuestas por el conflicto también tuvieron graves efectos en los pueblos indígenas. Comunidades enteras quedaron confinadas, sin poder acceder a los suministros y a la atención médica debido a los combates y a la colocación de minas terrestres por parte de los grupos armados. Las partes beligerantes bloquearon el acceso a los alimentos y las medicinas, con el argumento de que los bienes se destinarían al enemigo. Los combates también afectaron el acceso a la pesca, la caza, la recolección y las actividades agrícolas, lo que provocó escasez de alimentos y desnutrición. Además, las partes beligerantes ocuparon escuelas y las utilizaron como bases militares.²⁶

Los líderes han sido objeto de ataques, en algunas ocasiones para aterrorizar a la población local y hacerla huir de la zona, y en otras como represalia por la negativa de las comunidades a implicarse en el conflicto, o por denunciar abusos o buscar justicia. En otros casos, los ataques se produjeron con el fin de frenar los esfuerzos para hacer campaña por el derecho a la tierra. Todo ello con el objetivo de silenciar a los líderes indígenas y sus esfuerzos por garantizar y promover los derechos de sus pueblos. Como ejemplo, en 2008, los grupos paramilitares declararon a los pueblos indígenas del departamento del Cauca como «objetivos militares». También el Gobierno se ha encargado de poner en riesgo a los líderes indígenas acusándolos de tener vínculos con la guerrilla. Un ejemplo de ello fue la Minga de 2008, durante la cual el Gobierno trató de socavar las protestas afirmando que las FARC-EP se habían infiltrado en la marcha. Tales acusaciones han llevado a menudo al asesinato de líderes por parte de grupos paramilitares. También las FARC-EP han asesinado a líderes indígenas, acusándolos de colaborar con el Gobierno o con las fuerzas paramilitares. En conclusión, los pueblos indígenas y sus líderes se han visto atrapados entre las diferentes partes beligerantes, sufriendo violaciones al derecho a la vida, a la subsistencia y a la cultura, entre otros.²⁷

Como se analiza a continuación, estas consecuencias negativas que afectan a los pueblos indígenas y sus posibilidades de autodeterminación, preservación de la cultura y supervivencia como individuos y colectivos no han cesado tras los acuerdos de paz. Algunas se mantienen, mientras que otras han cambiado en términos de características específicas y otras en términos de actores responsables.

Impacto del conflicto en general en los derechos de los pueblos indígenas

DERECHOS A LA TIERRA Y AL CONSENTIMIENTO PREVIO. LIBRE E INFORMADO

Un elemento clave para la supervivencia de los pueblos indígenas es el acceso a las tierras ancestrales. La tierra es un recurso físico que asegura el sustento en términos de alimentos, suministros y vida, pero es mucho más que eso. La conexión espiritual e histórica con la tierra es igualmente importante. Los pueblos han sido guardianes de sus tierras y poseen un conocimiento único de ellas tras haber vivido en armonía con la naturaleza durante siglos. Donde los forasteros solo ven humedales, bosques o desiertos, los pueblos indígenas ven cementerios ancestrales, lugares sagrados y el espíritu de la madre tierra. Por eso, la tierra está en el corazón de las culturas y el acceso a ella es esencial para asegurar la supervivencia de los pueblos.

En el contexto colombiano, como en otras partes de América Latina, los conflictos por la tierra comenzaron tras la llegada y el establecimiento de los europeos. En general, las zonas más alejadas, gracias a la geografía y al difícil acceso, estuvieron protegidas durante más tiempo. De ahí que el conflicto de los pueblos indígenas con el Estado colombiano y sus ciudadanos comenzó hace 500 años. El conflicto con los ciudadanos se debe a la invasión y colonización de las tierras ancestrales, mientras que el conflicto con el Estado se deriva de facilitar la colonización y no proteger las tierras y los derechos indígenas, al tiempo que se apropia de estas para usarla en sus proyectos.

Desde el punto de vista legal, hay varios ejemplos de cómo el derecho al consentimiento previo, libre e informado, contenido en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no se cumple o los procesos simplemente no están a la altura. Además, últimamente las decisiones tomadas a favor de los grupos étnicos cuando se trata de concesiones para la industria extractiva se impugnan por empresas extranjeras sobre la base de los acuerdos de libre comercio.

Por otro lado, a este problema se suman la tala ilegal, la minería, la agricultura, y la producción y el tráfico de drogas, ya sea realizado por individuos o a mayor escala involucrando a bandas criminales, fuerzas paramilitares o guerrillas.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en su informe de 2019 sobre Colombia, concluyó que:

«Garantizar el derecho al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas continuó siendo un desafío, en particular porque la implementación de los procedimientos pertinentes del Ministerio del Interior no cumplía con los estándares internacionales. [...] Las actividades económicas ilegales de los grupos criminales y otros grupos violentos afectaron negativamente el uso de las tierras tradicionales».²⁸

Tanto las iniciativas legales como las ilegales amenazan la tierra y los medios de vida, al tiempo que, como otro efecto negativo, crean la necesidad de que los pueblos indígenas dediquen considerables recursos para defenderse a sí mismos y a sus territorios. En cualquiera de los dos casos, estos intentos de defenderse suelen desembocar en amenazas contra ellos y sus líderes, asesinatos y desplazamiento forzado tanto de individuos como de colectivos.

DISCRIMINACIÓN

La discriminación contra los pueblos indígenas y las minorías étnicas es estructural, generalizada y tiene una larga historia. Una de las consecuencias que provoca son las grandes disparidades en términos de indicadores de salud entre la población general y los pueblos indígenas. Las tasas de mortalidad infantil y materna, por ejemplo, son más altas entre los pueblos indígenas y los afrodescendientes.²⁹ Lo mismo ocurre con la tasa de alfabetización, que es más baja entre los pueblos indígenas que entre las demás minorías étnicas, quienes a su vez muestran tasas más bajas que la población general.³⁰

La discriminación tiene su origen en la exclusión histórica de los pueblos indígenas en términos de reconocimiento político, legal y cultural. Las barreras formales para la participación incluyen los impedimentos institucionales en la participación política, y los limitados recursos financieros y la falta de apoyo al desarrollo de capacidades dirigido a los pueblos indígenas. Además, la cultura política no permite la plena participación de los líderes y las comunidades indígenas en el sistema político formal. Por último, el acceso de los pueblos indígenas a la educación formal también es limitado, así como sus sistemas económicos, lo que aumenta la pobreza y frena el desarrollo.

Las mujeres indígenas, por otra parte, se enfrentan a múltiples formas de discriminación, tanto a nivel consuetudinario como a nivel nacional y local. Esta discriminación constante ha supuesto un reto para las mujeres que quieren desempeñar un papel en la prevención de conflictos, en el debate político y en los procesos de gobernanza y supervisión tras los acuerdos de paz. Las mujeres indígenas también son especialmente vulnerables cuando se trata de acceder a los sistemas jurídicos, a la asistencia sanitaria y al apoyo psicológico para las supervivientes de violencia relacionada con el conflicto y las instituciones estatales no están preparadas para garantizarles un apoyo adecuado. En 2008 la Corte Constitucional, en su Auto 092, reconoció la violencia sexual contra

las mujeres como una práctica sistemática, generalizada e invisible en el marco del conflicto armado. Al mismo tiempo, reconoció que las mujeres indígenas están expuestas a una serie de riesgos específicos de género. Sin embargo, en consonancia con otras medidas formales, este Auto no ha supuesto ningún cambio sustancial para las mujeres indígenas, que sufren violencia y desplazamiento forzado.

El nivel de impunidad de la violencia relacionada con el conflicto es alto: muchas víctimas indígenas deciden no denunciar estos crímenes ante las autoridades por miedo a las represalias de los grupos armados y por falta de confianza en el Estado. A esto se suma el desconocimiento general del sistema judicial sobre las culturas indígenas y las estructuras tradicionales de justicia, así como la escasez de intérpretes para los no hispanohablantes.³¹

Un acuerdo, múltiples conflictos

CONFLICTOS EXTERNOS

El acuerdo de paz y su consiguiente marco de justicia transicional solo se refieren a uno de los múltiples conflictos que afectan a los derechos y la supervivencia de los pueblos indígenas en Colombia. Regula el fin del conflicto armado entre las FARC-EP y el Estado colombiano y establece mecanismos para la transición y medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El Capítulo Étnico contempla medidas especiales cuando se trata de los pueblos indígenas y minorías, sin embargo, no tiene un enfoque integral de la injusticia histórica y contemporánea a la que han sido y siguen siendo sometidos. Hasta cierto punto, las negociaciones entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano tuvieron en cuenta un factor decisivo para la creación de las FARC-EP y la causa fundamental del conflicto: la distribución de las tierras y las condiciones de los pequeños agricultores. De ahí que uno de los resultados de los acuerdos de paz es el programa de distribución de tierras, la llamada Reforma Rural Integral (RRI).

Además del acceso de los grupos étnicos a la Reforma Rural Integral, al Fondo de Tierras y a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Capítulo Étnico de los acuerdos de paz también hace una mención especial al desarrollo de un plan de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios pertenecientes al pueblo Nukak y al pueblo Embera Katío del Alto San Jorge en el subcapítulo referente a las drogas ilícitas.

Sin embargo, como se ha comentado anteriormente, los pueblos indígenas se enfrentan a múltiples conflictos que amenazan su mera supervivencia como individuos, culturas y pueblos. Aunque las estadísticas son insuficientes, es muy probable que más de la mitad de los más de 100 pueblos que viven en Colombia estén en riesgo de extinción. Los distintos tipos de conflictos a los que se enfrentan se deben ver como las causas principales de esta vulnerabilidad.

El conflicto con el Estado comenzó hace unos 500 años, tras la llegada de los españoles, mientras que el conflicto con los colonos tiene sus inicios poco después (en dependencia de la región), y el conflicto con las empresas a raíz de la introducción de proyectos de agricultura extensiva, minería y otros proyectos extractivos, algunos legales y otros ilegales. Estos conflictos no se reflejan en los acuerdos de paz ni podemos esperar que se resuelvan mediante externalidades favorables de los acuerdos. Los últimos Gobiernos poseen un historial de apoyo al establecimiento de industrias extractivas, agroindustrias y megaproyectos y el actual presidente ha prometido condiciones aún mejores para el desarrollo de estas actividades. Este modelo extractivo significa que los pueblos indígenas tienen que dedicar aún más recursos para defender constantemente sus tierras y sus derechos e implica una situación de riesgo que amenaza no solo sus tierras, sino también la vida de sus miembros y líderes, y que provocaría el desplazamiento forzado.

En 2018, Colombia fue declarado el cuarto país con mayor pérdida de bosque primario tropical y entre 2017 y 2018 había experimentado un aumento del 9 % en la cantidad de hectáreas arrasadas. Esta situación que se viene agravando desde 2016 sigue una dramática tendencia al alza e, irónicamente, se puede atribuir al proceso de paz; ya que las zonas forestales anteriormente ocupadas por las FARC-EP se han abierto al desarrollo. Un triste ejemplo es el Parque Nacional Tinigua, en el Meta, que perdió alrededor de 12 mil hectáreas de bosque en 2018, lo que equivale al 6 % de su superficie forestal total.³²

Además, es probable, y está sucediendo, que las bandas criminales, los neoparamilitares y los miembros restantes y desertores de las FARC-EP reclamen el lugar que estas ocupaban cuando el Estado no responda a sus intereses económicos. Esto significa un pronto retorno a la violencia, así como vía libre para el desarrollo de la minería ilegal, la tala ilegal, la producción y el tráfico de drogas. Como se ha mostrado anteriormente, esta situación afecta a los pueblos indígenas de manera desproporcionada, al reforzar los patrones de amenazas y asesinatos de líderes, la intrusión en la tierra, el confinamiento y el desplazamiento.

CONFLICTOS INTERNOS

Existen conflictos propios de la relación entre los derechos colectivos y los derechos individuales de los pueblos indígenas. Esto no significa que sean completamente incompatibles, sin embargo, los derechos colectivos suelen recibir más atención y se corre el riesgo de que los derechos individuales queden en un segundo plano. Entre los temas más importantes que se discutieron durante el proceso de paz están los derechos de las mujeres indígenas. Una de las razones por las que se ha prestado atención a este tema es el hecho de que las mujeres indígenas tuvieron dos formas de participación en las conversaciones de paz: a través del movimiento de los pueblos indígenas y a través del movimiento de las mujeres. Las mujeres indígenas construyeron alianzas con otras redes de mujeres

al tiempo que creaban sus propios espacios. Estos intereses comunes con otros grupos significaron un mayor apoyo, lo que las animó a participar en espacios tradicionalmente masculinos. Sin embargo, esto no estuvo exento de resistencias o conflictos internos. Las reglas, normas y valores sobre el género, combinadas con las estructuras patriarcales, constituyen capas de discriminación. En parte, esto es el resultado de la introducción de instituciones patriarcales en las comunidades indígenas para someter a los pueblos a la Corona española y a la Iglesia católica en la época colonial. Independientemente de su origen, estos patrones de discriminación son complejos.

Debido a los conflictos entre los derechos culturales colectivos y los derechos de las mujeres, no se ha prestado suficiente atención a la escasa representación de las mujeres en la toma formal de decisiones. Algunos consideran que los derechos de las mujeres son una imposición de la comunidad internacional. Además, las mujeres indígenas sienten a veces que, al reclamar sus derechos individuales, están faltando al respeto a su cultura y traicionando el objetivo colectivo de la autodeterminación. Sin embargo, combatir la discriminación de las mujeres indígenas, tanto dentro como fuera de sus comunidades, debería ser fundamental para la sociedad colombiana, así como para los pueblos indígenas.33

EL PROCESO DE PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Acuerdos bilaterales de paz entre los pueblos indígenas y las FARC-EP34

Como respuesta a las necesidades cotidianas y a las condiciones locales, a lo largo de los años las FARC-EP y las comunidades locales han negociado directamente acuerdos de paz más o menos formales y arreglos prácticos. Un ejemplo de ellos es el Acuerdo de Paz de 1996 del pueblo Nasa del resguardo indígena Páez de Gaitana en el sur del Tolima. Esta comunidad tiene sus raíces en el Cauca, pero fue desplazada durante la colonización española y encontró nuevas tierras en los departamentos de Huila y Tolima. Se vieron afectados por la violencia entre liberales y conservadores y, más tarde, con el nacimiento de las FARC-EP y el establecimiento de uno de sus bastiones en la zona. En poco tiempo, la comunidad estaba atrapada en medio del conflicto entre las FARC-EP y el Gobierno.

Como respuesta al crecimiento de la guerrilla en los años ochenta, el ejército convenció a la comunidad indígena de que la única forma de defenderse era a través de la creación de un grupo armado de autodefensa. Con la ayuda del ejército, el grupo comenzó a operar a partir de 1980. Este papel más directo en el conflicto casi ocasionó la desaparición por completo de la comunidad. Provocó la pérdida de la autoridad y la autonomía de su territorio y la muerte en combate de muchos de sus miembros. De ahí que los líderes de la comunidad comenzaron a negociar lo que sería un acuerdo de paz con el comandante local de las FARC-EP. Al igual que la sociedad colombiana actual, la comunidad estaba dividida, ya que muchos temían que las negociaciones, que incluían la dejación de armas por parte del grupo de autodefensa, fueran un truco de las FARC-EP para tomar el control. Cuando los líderes pidieron la aprobación de la comunidad para continuar con las negociaciones, fueron las mujeres las que mayor apoyo ofrecieron, ya que estaban cansadas de perder a sus esposos e hijos en el conflicto.

Las negociaciones duraron dos años e incluyeron la erradicación de las plantaciones de coca y amapola. Finalmente, en julio de 1996, después de 30 años de conflicto, las partes firmaron un tratado de diez puntos, que incluía los siguientes acuerdos: la guerrilla no amenazaría a la comunidad; los miembros de la comunidad no portarían armas; los miembros de la comunidad que colaboraran con cualquier actor armado legal o ilegal serían expulsados; los delitos cometidos dentro del resguardo serían tratados bajo la ley indígena; la comunidad impediría la intrusión de cualquier actor armado en su territorio; la guerrilla no reclutaría miembros de la comunidad, y; la comunidad no pagaría «impuestos» a los grupos armados.

Las partes acordaron que el tratado sería supervisado por la Iglesia, la Cruz Roja, la Personería municipal, 35 los delegados de derechos humanos y pueblos indígenas, así como la ONIC. Según el cacique Álvaro Ovidio Paya, uno de los negociadores, el tratado tuvo sus momentos de tensión, especialmente tras la ruptura de las conversaciones de paz en el Caguán en 2002, pero en general tuvo resultados positivos y salvó a la comunidad en muchos aspectos.

Participación en el proceso de paz entre el Gobierno y las FARC-EP36

Las organizaciones indígenas exigieron una participación directa en las negociaciones de paz entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano desde su inicio en 2012, con el fin de garantizar que los acuerdos de paz reflejaran y tuvieran en cuenta los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, ninguna de las dos partes involucradas en las negociaciones aceptaron esta petición. La incidencia de las organizaciones indígenas continuó a nivel nacional e internacional, acompañada por la OACNUDH que en una comunicación oficial en 2015 exhortó a invitar a los grupos étnicos a la mesa de negociaciones. Sin embargo, no fue hasta finales de junio de 2016 que se invitó a una delegación al segundo de dos diálogos, justo antes de la firma de los acuerdos de paz el 24 de agosto de 2016. El resultado fue la incorporación de un capítulo adicional a los acuerdos en el último momento: el Capítulo Étnico. Estas negociaciones fueron también el punto de partida del órgano encargado del seguimiento de la aplicación de los acuerdos de paz por parte de los grupos étnicos: la Instancia

Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos (IEANPE), creada oficialmente en enero de 2017. La IEANPE, como primer paso tras la firma de los acuerdos de paz, elaboró sugerencias para el Plan Marco de Implementación (PMI) de los acuerdos de paz. Tras las negociaciones, se acordaron 37 metas y 98 indicadores para el seguimiento de la implementación de las dimensiones étnicas de los diferentes capítulos de los acuerdos de paz. Algunas metas e indicadores sugeridos por el IEANPE no pudieron concertarse, la mayoría de ellos relacionados con la Reforma Rural Integral.³⁷

AGENDA NACIONAL DE PAZ DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS³⁸

El Capítulo Étnico de los acuerdos de paz no es ni el principio ni el final de la participación de los pueblos indígenas en los esfuerzos de paz en Colombia. Han sido muchos los esfuerzos que han conducido al Foro Nacional de Paz de los Pueblos Indígenas en 2014, el cual fue organizado por la ONIC y consistió en cinco eventos regionales con la participación de un total de 300 líderes indígenas. Entre los resultados más significativos de estos foros figura la publicación en 2015 de la Agenda Nacional de Paz de los Pueblos Indígenas. La Agenda incluye importantes propuestas y es un documento clave para entender la opinión y las expectativas de los pueblos indígenas sobre el proceso de paz. El documento se divide en seis ejes temáticos: tierras y territorio; participación política étnica e intercultural; garantías del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos en pueblos y territorios indígenas; narcotráfico, política antidrogas y derechos culturales de los pueblos indígenas; verdad, justicia y reparación integral de los pueblos indígenas, y; referendo sobre los acuerdos de paz.

El documento destaca como aspecto general recurrente en los foros las violaciones masivas y generalizadas de los derechos de los pueblos indígenas que han sido reconocidas a nivel nacional e internacional y el fracaso del Estado en la garantía del goce efectivo de estos derechos. Como ejemplos se mencionan el reconocimiento efectivo de los títulos de propiedad de la tierra desde la época colonial y republicana, los derechos ganados en la Constitución de 1991, e instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT. El documento

señala como problema fundamental el retroceso en el goce efectivo de los derechos tanto a nivel colectivo como social e individual. Por ello, la Agenda y sus propuestas se centran en la reafirmación de los derechos adquiridos con el fin de frenar el retroceso en la garantía de estos y apuntar a la progresión.

Tierra y **territorio**: Se considera el capítulo más importante de la Agenda y transversal para los demás capítulos. Además de la devolución de las tierras ancestrales implica, el cese de la agresión al territorio en forma de extractivismo y guerra, la gobernanza propia sobre la tierra y el territorio, la guardia indígena, la autonomía territorial y la autodeterminación según sus propias leyes originarias, las leyes naturales, el derecho tradicional y el derecho de los pueblos indígenas, así como los planes de vida. Esto significa la protección frente a un modelo de mercado basado en las industrias extractivas, los latifundios, los agronegocios y el turismo. Los pueblos que no tienen acceso a sus tierras ancestrales reclaman su recuperación y devolución, los pueblos sin tierra suficiente reclaman las tierras que poseían en la época colonial y republicana, y los pueblos con tierras protegidas para la conservación reclaman tierras fértiles aptas para la agricultura (especialmente en la Amazonia). Esto significa, según el documento, un cambio necesario para el «latifundio improductivo». Para los pueblos que viven fuera de las fronteras nacionales también implica necesariamente acuerdos interestatales.

Garantías de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario para los pueblos y territorios indígenas: La Agenda atribuye la victimización en términos de violación de derechos a dos factores principales. Uno es el conflicto armado interno que supone graves transgresiones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario por parte de los actores armados legales e ilegales. El otro factor son los efectos del modelo económico y las industrias extractivas que afectan a la tierra, el territorio y los pueblos, incluidas actividades legales e ilegales que violan la autonomía territorial y la autodeterminación. El documento también destaca el desafío que representa la reinserción de los exguerrilleros, incluidos los niños soldados, que podría constituir una amenaza para la armonía colectiva de los pueblos si no se maneja con sensibilidad cultural.

Verdad, justicia y reparación integral para los pueblos indígenas: Las reparaciones deben ser étnicamente diferenciadas e implicar un saneamiento y armonización de los territorios ancestrales. No deben limitarse a reparaciones económicas y deben evitar incitar a la división interna; sino todo lo contrario, partir de una visión colectiva para llegar a la reparación integral. En cuanto a la verdad, se requiere un enfoque participativo, no solo debe esclarecer los hechos victimizantes, sino visualizar la historia desde la percepción de los pueblos indígenas, la verdad contada por ellos.

En cuanto a la justicia, la preocupación descrita se refiere a la cuestión de ante quién responderá el victimario por las violaciones cometidas contra los pueblos indígenas. La Agenda propone tribunales que pueden ser de naturaleza indígena o de composición intercultural que cuenten con representación indígena y jueces estatales. El proceso debería implicar también un saneamiento espiritual y una armonización de víctimas y victimarios.

En cuanto a las reparaciones económicas individuales, la Agenda plantea una preocupación por la posible fragmentación de los pueblos, ya que va en contra de la supervivencia cultural y la identidad colectiva de estos. Hace hincapié en la necesidad de reparaciones diferenciadas en función de los distintos pueblos, así como de los distintos grupos dentro de un pueblo; teniendo en cuenta, por ejemplo, los pueblos que más han sufrido a causa del conflicto, y asegurando un enfoque diferenciado para las mujeres y los niños.

En el anexo de la Agenda se presentan una serie de propuestas más detalladas sobre la verdad, la justicia y las reparaciones. Algunas de ellas son:

Verdad y justicia:

Creación de un Tribunal de los Pueblos Indígenas encargado de tratar los casos de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario contra los pueblos indígenas. Los actores armados

- responderían ante dicho tribunal que tendría un carácter simbólico para conocer la afectación de los pueblos indígenas y participar en un proceso de armonización espiritual.
- Coordinación entre la justicia estatal y la justicia indígena cuando el acusado sea de origen indígena.
- Conformación de una Comisión de la Verdad para los pueblos indígenas liderada por las autoridades tradicionales. La Comisión de la Verdad se encargaría de esclarecer la verdad sobre los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y graves violaciones a los derechos humanos cometidos contra los pueblos indígenas durante los últimos 50 años. La Comisión también determinaría, desde la perspectiva de las víctimas, las causas, la macrodinámica y los factores determinantes de la violencia. Por último, formularía recomendaciones en materia de reparación y reconciliación.
- Creación de un Centro Indígena de Memoria Histórica que se encargaría de recuperar la memoria histórica, reconstruir la verdad de las víctimas y el tejido de resistencia y reconciliación por parte de las comunidades locales afectadas por el conflicto.
- Creación de un museo y archivo que reconstruya y almacene la sabiduría ancestral, las tradiciones y las culturas de los pueblos indígenas.

Garantías de no repetición

- La Agenda también hace una propuesta en cuanto a las garantías de no repetición, de manera que las autoridades nacionales se encargarían de rendir informes periódicos a una Comisión Nacional Indígena de Paz, incluido el procesamiento en curso de los elementos de las fuerzas armadas que hayan cometido graves violaciones de los derechos humanos contra los pueblos indígenas o que mantengan vínculos con el crimen organizado y los grupos paramilitares. Los informes también deberían incluir los avances en la implementación del Decreto Ley 4633.³⁹
- Como otra medida sobre las garantías de no repetición, la Agenda sugiere el fortalecimiento de la comisión de seguimiento y el acompañamiento internacional a la implementación del Decreto Ley 4633.

Reparaciones

- Desarrollo del componente étnico del Registro Único de Víctimas y la simplificación del procedimiento para facilitar el reconocimiento y la inclusión de las víctimas indígenas, para garantizar la dimensión étnica del registro.
- Creación de un fondo especial de reparación colectiva y restitución de tierras, para las tierras de los pueblos indígenas.
- Promoción de la transformación de las asimetrías históricas que hicieron a los pueblos indígenas más vulnerables al conflicto armado (físicas, espirituales, económicas y socioculturales).
- Reparación y restauración espiritual de la madre tierra como víctima del conflicto armado, por ejemplo, a través de la ejecución de los reconocimientos establecidos en el artículo tercero del Decreto Ley 4633, la ampliación y saneamiento de los territorios, la garantía de la seguridad alimentaria y la limpieza física y espiritual de la infraestructura perteneciente al conflicto armado y al narcotráfico.

CONFLICTO, PAZ SOSTENIBLE Y JUSTICIA TRANSICIONAL SEGÚN LA AGENDA NACIONAL DE PAZ DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La Agenda señala algunos elementos centrales para comprender cómo las organizaciones indígenas líderes conciben el(los) conflicto(s), la paz sostenible y la justicia transicional.

En cuanto a la comprensión del conflicto, la Agenda señala las mismas causas de fondo manejadas anteriormente. Se parte de los pueblos indígenas y de la tierra y el territorio tradicionales con los que se entrelazan. Las amenazas que rompen la paz provienen de actores armados legales e ilegales, así como de actividades comerciales legales e ilegales. No existe una traducción literal de la palabra paz en las diferentes lenguas. Esta se entiende como el estado natural, que se rompe por los conflictos.

También está claro que las diferentes medidas que pueden incluirse en los acuerdos de paz se señalan como amenazas potenciales para la supervivencia de los pueblos y las culturas si no se diferencian y se diseñan desde un enfoque de acción sin daño. Una de ellas es la atención a las víctimas. La Agenda señala claramente que existen víctimas individuales de diferente índole dentro de las comunidades que necesitan una atención diferenciada según el grupo y el pueblo al que pertenecen. También señala a los pueblos indígenas como víctimas colectivas y la importancia de entender esta perspectiva de victimización. Esto sin dejar de mencionar que algunos pueblos y comunidades han sido más afectados que otros. Por último, también destaca la existencia de una víctima sin voz: la madre tierra.

La cuestión de las reparaciones está estrechamente relacionada con lo anterior. Una de las preocupaciones es que las reparaciones individuales podrían provocar fácilmente una división dentro de los pueblos y comunidades. Por ello, se recomienda que las reparaciones sean de carácter colectivo. La Agenda también habla de «reparaciones transformadoras» en las que las reparaciones relacionadas con el bienestar de los pueblos y la recuperación de tierras y territorios antiguos, así como de costumbres y tradiciones, constituyan el centro de atención.

Además, también se deben incluir las reparaciones espirituales, el saneamiento y la armonización, incluso en relación con la madre tierra.

La Agenda hace una serie de recomendaciones en cuanto a la verdad, a partir de contar la verdad por los pueblos indígenas, con el espíritu de documentar y recuperar también las costumbres y tradiciones ancestrales.

Por último, en lo que respecta a la justicia, la Agenda sugiere el entrelazamiento de la justicia nacional con la justicia tradicional. Existe una preocupación profunda relacionada con el hecho de que los conflictos y las divisiones se desencadenen por la integración de los excombatientes indígenas en las comunidades y se necesiten procesos diferenciados para esta integración, así como para la reintegración de los niños soldados indígenas. Sin embargo, la Agenda no solo propone un proceso diferenciado para su propio pueblo, sino que también sugiere que los responsables de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario contra las comunidades indígenas se comprometan a participar en un proceso de reconciliación y armonización espiritual con las comunidades. Esto tendría el objetivo de que los victimarios comprendieran el daño causado y sus consecuencias e implicaría la creación de un Tribunal de Justicia Indígena.

MÁS ALLÁ DE LA RESTITUCIÓN Y LA ACCIÓN SIN DAÑO

Se puede afirmar que las medidas propuestas en la Agenda contribuyen a la supervivencia y el bienestar físico, espiritual y cultural de los pueblos. Con respecto al derecho a la tierra y al territorio, sobrepasa los límites del conflicto armado, y se remite a los acuerdos de la época colonial y republicana. En cuanto a la gobernanza, además, abarca más allá de los límites temporales del conflicto. Por otra parte, en el caso de las reparaciones, la mayoría de los aspectos están relacionados con el conflicto y el espíritu de las medidas integrales es transformador, por lo que no busca restaurar la situación que existía antes del conflicto armado. El enfoque está orientado al futuro, es progresivo y puede resumirse en el disfrute efectivo de los derechos de los pueblos indígenas para llevar una vida en armonía con la naturaleza y otros pueblos, bajo la autodeterminación y la gobernanza, libre de intrusiones legales e ilegales en la tierra y el territorio, la cultura y la propiedad intelectual. Se requiere mucho más que una perspectiva de acción sin daño en la implementación de los acuerdos de paz: la implementación debe alcanzar un nivel transformador.

COSMOVISIONES EN CONFLICTO⁴⁰

Aunque la resolución del conflicto armado se considera necesaria para Colombia y sus pueblos indígenas, y un paso vital para la paz, según la ONIC, esto no significa que la paz se alcance únicamente mediante la negociación política de los acuerdos de paz. La paz contempla necesariamente el respeto pleno y efectivo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, cuya

situación se ha agravado con el conflicto armado, pero que viene en detrimento desde mucho antes. La guerra contra los pueblos indígenas comenzó con la invasión española que ha significado hasta ahora la falta del cumplimiento del respeto de territorios, gobiernos, culturas e identidades. Por ello, un enfoque de paz integral debe incluir el fin de este exterminio, al garantizar los territorios ancestrales.

La ONIC también llama al Estado a reafirmar el derecho sobre los territorios ocupados por los afrodescendientes y los resguardos campesinos, así como a resolver las superposiciones que existen entre los territorios de los afrodescendientes, los pueblos indígenas y los campesinos y los parques nacionales. Esto podría implicar la generación de una nueva forma jurídica de «territorios interétnicos» que permita la coexistencia y cogobierno de ciertas áreas.

En cuanto a la relación con el territorio, el choque entre cosmovisiones es evidente. El Estado, según la ONIC, concibe el territorio simplemente como un factor de planificación que debe responder a la dinámica económica determinante sobre su uso. Lo más importante es su papel como unidad de producción y la capacidad de maximizar el beneficio. Los seres humanos también forman parte de esta dinámica, que, en el caso de los pueblos indígenas, colocan en primer lugar a las personas que viven en estos territorios y forman parte de ellos. El objetivo es que las personas puedan llevar una vida sostenible, al garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales. Además, cuando se trata de los pueblos indígenas, el territorio es la base misma de sus culturas, su identidad, su historia y su futuro.

La ONIC considera que el modelo de alta concentración de la propiedad de la tierra es el resultado de la violencia entre liberales y conservadores y del posterior conflicto armado. Durante el conflicto armado se abandonaron por la fuerza unas nueve millones de hectáreas de tierras agrícolas, mientras que los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los pequeños agricultores, que representan aproximadamente el 25 % de la población, solo cuentan con un 10 % de las tierras agrícolas divididas en cientos de miles de microgranjas.

En cuanto a los derechos de la propiedad intelectual y la autodeterminación, la ONIC exige que los territorios de los pueblos indígenas, afrodescendientes y reservas campesinas se declaren zonas libres de transgénicos y las semillas patrimonio de los pueblos y sujetas a libre intercambio.

Colombia, como nación multiétnica y pluricultural, alberga diferentes concepciones del desarrollo que se deben reconocer y respetar según cada cultura y cosmovisión. La ONIC también sostiene que la Corte Constitucional dejó claro que el actual modelo de desarrollo, supuestamente basado en el interés superior de la nación, no debe imponerse a los grupos étnicos, ya que amenaza su existencia milenaria.

El Acuerdo de Paz desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas

Los acuerdos de paz entre el Gobierno y las FARC-EP incluyeron finalmente algo de la perspectiva étnica gracias a la participación de última hora de los grupos étnicos en La Habana. El Capítulo Étnico resultante establece la adecuación étnica y cultural como un eje transversal a tener en cuenta en la interpretación e implementación de todas las disposiciones de los acuerdos. En particular, el principio de no regresión debe respetarse junto con las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por su sigla en inglés), la Declaración de Acción de Durban, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT. Además, como principio central, en ningún caso la aplicación de los acuerdos debe ir en detrimento de los derechos de los grupos étnicos.

El preámbulo no solo confirma el grave efecto del conflicto armado interno sobre los pueblos indígenas, sino que va más allá del conflicto, al ratificar la injusticia histórica, producto del colonialismo, la esclavitud, la exclusión y el despojo de tierras, territorios y recursos. Esto sin dejar de reconocer las contribuciones de los grupos étnicos a la paz sostenible y duradera, al progreso y al desarrollo económico y social.

Los principios para la interpretación e implementación de los acuerdos incluyen: la autodeterminación, la autonomía y el autogobierno; la consulta y el consentimiento previo, libre e informado; la identidad e integridad social, económica y cultural; los derechos a la tierra, los territorios y los recursos (lo que implica el reconocimiento de la práctica territorial ancestral), el derecho a la restitución y el fortalecimiento de la territorialidad y los mecanismos existentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral o tradicionalmente.

Un principio central y no subsidiario para la implementación de los acuerdos es el derecho a la consulta previa, libre e informada⁴¹ y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición.

Además del enfoque transversal para la interpretación e implementación de los acuerdos, en el Capítulo Étnico también se establecen algunos acuerdos específicos para los diferentes capítulos de los acuerdos (Reforma Rural Integral, participación, garantías para la seguridad, drogas ilícitas, víctimas del conflicto, e implementación y verificación).

REFORMA RURAL INTEGRAL

La implementación de la Reforma Rural Integral debe respetar las condiciones jurídicas relativas a la propiedad colectiva y los mecanismos de protección jurídica y seguridad legal de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral o tradicionalmente incluidas las dimensiones integrales de la territorialidad y las dimensiones espirituales y culturales. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial deben incluir un mecanismo especial de consulta para su implementación, que incorpore la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial orientado a la implementación de planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental, código territorial o el equivalente de los pueblos étnicos.

PARTICIPACIÓN

El acuerdo garantiza la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones en los diferentes mecanismos establecidos en el marco de la implementación de los acuerdos.

GARANTÍAS DE SEGURIDAD

En el diseño e implementación del programa de seguridad y protección de las comunidades y organizaciones en los territorios se aplicará la perspectiva étnica y cultural. Asimismo, se garantizará el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los grupos étnicos.

DROGAS ILÍCITAS

El acuerdo contempla la participación y consulta efectiva de las comunidades y organizaciones de los grupos étnicos en el diseño e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Esto incluye también el respeto y la protección de los usos y consumos culturales. Bajo ninguna circunstancia se impondrán las políticas de uso del territorio y sus recursos naturales de forma unilateral.

El programa de desminado y limpieza se desarrollará con los grupos étnicos; en el documento se mencionan algunas áreas geográficas de prioridad.

Finalmente, en este apartado también se incluye la promesa de un programa de asentamiento, retorno y restitución de los territorios del pueblo Nukak, de la comunidad Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaveral, así como del territorio del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera y del Consejo Comunitario del Curvaradó y Jiguamandió.

VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

Sobre las víctimas y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), los acuerdos señalan que el diseño del sistema debe respetar las funciones jurisdiccionales de las autoridades tradicionales dentro de sus territorios de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales y la inclusión de una perspectiva étnica y cultural. Los grupos étnicos también deben participar y ser consultados en la definición de los mecanismos cuando sea pertinente.

En la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se crearán mecanismos de articulación y coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena de acuerdo con lo que establece el artículo 246 de la Constitución.

Finalmente, para la reintegración de los excombatientes pertenecientes a los grupos étnicos, se establecerá un programa especial de armonización en coordinación con los grupos étnicos para garantizar el restablecimiento de la armonía territorial.

IMPLEMENTACIÓN Y VERIFICACIÓN

Se creará un Órgano Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos para el seguimiento de la aplicación de los acuerdos de paz. Esta instancia actuará como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Promoción y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).

El Capítulo Étnico termina enunciando que la financiación de la implementación de los acuerdos no debe incluir la financiación de los acuerdos que se hayan realizado entre el Gobierno nacional y los grupos étnicos correspondientes a otros procesos.

Comparación del Acuerdo de Paz con la Agenda de Paz de los Pueblos Indígenas

Al hacer un análisis comparativo de los contenidos de la Agenda Nacional de Paz de los Pueblos Indígenas y el Capítulo Étnico de los acuerdos de paz, una característica evidente que separa a uno de otro es el formato de los documentos. La Agenda ofrece un amplio abanico de propuestas bastante detalladas que no están del todo representadas en los acuerdos de paz: tiene unas 50 páginas, mientras que el Capítulo Étnico se limita a cuatro. Sin embargo, las disposiciones del Capítulo Étnico pretenden ser transversales en la interpretación e implementación de todos los artículos del Acuerdo de Paz. A continuación, una comparación entre los dos documentos centrada en los principales capítulos de la Agenda.

El conflicto en general: El preámbulo del Capítulo Étnico comienza por reconocer tanto los factores del conflicto como la injusticia histórica que va mucho más allá del marco temporal del conflicto armado interno.

Autodeterminación y autogobierno: El preámbulo también va bastante lejos en este campo al afirmar que los grupos étnicos deben recibir las máximas garantías para el pleno disfrute de los derechos humanos en el marco de sus propias aspiraciones, intereses y cosmovisiones.

Tierra y territorio: El Capítulo Étnico trata de la tierra y el territorio en el subcapítulo «Reforma Rural Integral». La implementación de la Reforma Rural Integral deberá incluir la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral o tradicionalmente. También deberá observar los aspectos integrales de la territorialidad y las dimensiones culturales y espirituales, así como la protección especial de los pueblos en riesgo de extinción y sus «planes de salvaguardas». 42 Sin embargo, en comparación con la Agenda, no incluye la reivindicación de tierras fértiles aptas para la agricultura en el caso de los pueblos que viven en tierras protegidas para la conservación ni incluye las disposiciones para los pueblos

que atraviesan las fronteras nacionales. Al mismo tiempo, promete la inclusión de los pueblos étnicos como beneficiarios respecto al acceso a la tierra sin retroceso en los derechos adquiridos. En cuanto a la «protección frente al modelo de mercado», el subcapítulo reconoce el enfoque ecológico de la propiedad y que las relaciones inherentes y ancestrales con el territorio están precedidas de la noción de no explotación. Además, reconoce el derecho a la participación y a ser consultado en la implementación de los diferentes mecanismos relacionados con el tema e incluye un subcapítulo especial que reconoce este derecho a través del Acuerdo de Paz.

Participación política étnica e intercultural: El Acuerdo de Paz incluye un párrafo sobre la adopción de medidas para la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las Circunscripciones Electorales Especiales de Paz (CTEP). Por su parte, la Agenda hace toda una serie de propuestas para la participación y representación de los pueblos indígenas en la política y la administración pública en todos los niveles, como por ejemplo la creación de un ministerio para asuntos indígenas y la inclusión de jueces indígenas en las altas cortes nacionales.

Garantías de los derechos humanos y el derecho internacional

humanitario: No hay un subcapítulo equivalente en el Capítulo Étnico, pero se pueden encontrar algunas disposiciones en diferentes partes del documento. Esto incluye el principio de no regresión y la referencia a los principales acuerdos internacionales. Además, el derecho al consentimiento previo, libre e informado se establece como un componente transversal para la aplicación de los acuerdos. En el Capítulo Étnico también se establece que en ningún caso la implementación de los acuerdos podrá suponer un detrimento de los derechos de los grupos étnicos. También, en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, es importante el derecho a la tierra y al territorio, al respetar los valores culturales y espirituales, así como el autogobierno. También lo son las disposiciones para los pueblos en riesgo de extinción y los planes especiales para su supervivencia, aunque, a diferencia de como sucede en la Agenda, el Auto 004 de la Corte Constitucional no se menciona en los acuerdos. También en el subcapítulo sobre drogas ilícitas, se establecen importantes disposiciones

en materia de desminado y limpieza de territorios, incluida la mención de algunas áreas geográficas de prioridad. Aquí también se especifica el retorno, la devolución y la restitución de algunos territorios indígenas específicos.

Narcotráfico, política antidroga y derechos culturales: Este subcapítulo está muy relacionado con la Agenda y recoge lo esencial de sus propuestas. Las líneas centrales aquí son la participación en el diseño del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la protección del uso y consumo cultural de las plantas tradicionales. Como en todos los subcapítulos, la Agenda hace un análisis mucho más profundo del tema desde la perspectiva de los pueblos indígenas, incluidas las propuestas de solución. La Agenda critica que se centre la atención en la reducción de la producción de drogas en lugar de perseguir a los comerciantes e intermediarios y a los que se benefician económicamente del negocio, además de no abordar el lado de la demanda. También afirma la necesidad de prohibir las fumigaciones y la erradicación forzada.

Verdad, justicia y reparación: El subcapítulo se refiere al diseño e implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. También aquí están presentes los conceptos principales expuestos en la Agenda, que incluyen el respeto a las funciones jurisdiccionales tradicionales y la inclusión de una perspectiva étnica en el diseño de los mecanismos judiciales y extrajudiciales, así como en la reintegración de los excombatientes. Sin embargo, el Acuerdo de Paz no maneja explícitamente en esta parte el tema de la no repetición y no profundiza en un tema tan sensible como lo constituye el de las reparaciones individuales y colectivas. Por otra parte, la Agenda hace una vasta contribución en términos de propuestas explícitas y detalladas sobre los cuatro pilares del SIVJRNR, que no se reflejan en los acuerdos.

Implementación y verificación: Esta parte se ajusta bastante a la Agenda, al establecer la creación de una Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos de paz. Esta instancia actuará como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Es importante señalar

también que este subcapítulo termina expresando que la financiación para la implementación de los acuerdos no debe incluir la financiación de los acuerdos que se hayan realizado entre el Gobierno nacional y los grupos étnicos correspondientes a otros procesos.

La implementación del Acuerdo de Paz desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas

UNA PERSPECTIVA CUANTITATIVA Y DE PROCEDIMIENTO La implementación en general⁴³

El Instituto Kroc —cuya función oficial es la de supervisar la implementación de los acuerdos de paz e informar a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final— concluyó en su segundo informe⁴⁴ que el grado de avance en la implementación de los acuerdos de paz colombianos era semejante al ritmo de otros acuerdos de paz al alcanzar los 18 meses. Del mismo modo, el informe puso de manifiesto una serie de problemas que obstaculizan el proceso y que podrían provocar retrocesos en un futuro próximo.

Muchas de las medidas a corto plazo relacionadas con el fin del conflicto y el establecimiento de mecanismos de verificación y seguimiento se han ejecutado. Sin embargo, ahora el proceso ha comenzado una fase de tareas más difíciles y a largo plazo, entre las que se incluyen la consecución de la reforma rural, el avance del desarrollo económico, el aumento de la participación ciudadana, la reintegración de los excombatientes, la sustitución de los cultivos ilícitos, la atención a las preocupaciones de las víctimas y el establecimiento de mecanismos de justicia transicional. El informe subraya que estos cambios necesitarán transformaciones estructurales y una «reforma institucional profunda». En relación con la aplicación de otros acuerdos de paz, la experiencia ha demostrado que el desarrollo a largo plazo y la reforma rural suelen tomar una década para su realización.

Según el informe, las áreas más rezagadas son fundamentales para la construcción de una paz de calidad. Se señalan cuatro áreas, que habían sido incluidas en el primer informe del Instituto Kroc:

- 1. La falta de garantías efectivas de seguridad y protección comunitaria
- 2. Los lentos procesos de reintegración política, económica y social de los excombatientes
- 3. La ausencia de ajustes normativos e institucionales necesarios
- 4. La necesidad de prestar mayor atención a los esfuerzos de paz territorial y a los enfoques transversales de género y grupos étnicos

El tercer informe del Instituto Kroc —que cubre los dos primeros años de implementación—, si bien celebra los logros relacionados con el fin del conflicto armado entre el Gobierno y las FARC-EP, la transformación de este grupo armado en un partido político y el desarrollo de un marco institucional para la implementación del Acuerdo de Paz, también confirma los retos que aún quedan en las cuatro áreas que se encontraron rezagadas en sus dos primeros informes.⁴⁵

En cuanto a la situación de los pueblos indígenas, estas cuatro áreas tienen implicaciones para la evolución de la situación de sus comunidades en relación con los acuerdos de paz.

El informe confirma el sentir de muchos otros, al alertar sobre las peligrosas condiciones de inseguridad en los territorios. Hace énfasis en el aumento y persistencia de los asesinatos de los defensores de derechos humanos y líderes sociales, en especial, líderes comunitarios, autoridades indígenas y afrocolombianas, el deterioro de la situación humanitaria y los asesinatos de excombatientes de las FARC-EP y sus familias; debido a la lucha por el control del narcotráfico y otras economías ilícitas entre varios grupos armados, bandas criminales, grupos paramilitares, ELN y disidentes de las FARC-EP. Además, hay informes sobre el aumento de la violencia sexual y de género. El Instituto Kroc confirma que para hacer frente a estas dinámicas será necesario mantener acciones concretas en los territorios, una mejor coordinación interinstitucional y compromisos financieros continuos, y recomienda a las fuerzas de seguridad que adopten estrategias y métodos de seguridad humana y protección comunitaria.

En cuanto al segundo aspecto más rezagado, el informe exhorta a que se implemente lo antes posible la Política Nacional de Reincorporación adoptada recientemente, para ofrecer a los excombatientes y a sus familias las orientaciones para la integración en la vida civil a largo plazo. Si no se aplica, el proceso de paz sería vulnerable y se correría el riesgo de que los excombatientes retomaran la violencia armada. Esta segunda área es también muy relevante para los pueblos indígenas, ya que debe responder a la reintegración de los excombatientes pertenecientes a los diferentes pueblos indígenas. No hacerlo supondría una amenaza para el derecho a la vida y a la supervivencia de los individuos y los colectivos, así como el retorno de los excombatientes a la violencia armada.

Pasando al tercer ámbito de preocupación, el informe señala algunos aspectos que aún carecen de medidas legislativas y reglamentarias. Entre ellos, la representación política de zonas históricamente marginadas, la centralidad de las víctimas y la mejora de la calidad de la participación democrática en general. El informe señala en especial la necesidad de una legislación y regulación relacionada con el fortalecimiento de la política de planificación democrática y participativa, las garantías y la promoción de la participación ciudadana y las garantías para la protesta y la movilización social. Además de esto, el Instituto también plantea su preocupación por los ajustes realizados en la legislación para la Jurisdicción Especial para la Paz y la tardanza en la aplicación de medidas reglamentarias para la Reforma Rural Integral. Respecto a los pueblos indígenas, en este último punto, la participación de calidad y las garantías para la protesta y movilización social son elementos clave para el movimiento en general y para sus partes.

En cuanto al cuarto punto de preocupación, el informe hace hincapié en la intención de los acuerdos de paz de centrarse en la superación de las causas profundas del conflicto mediante una transformación constructiva a nivel local y la inclusión de los grupos marginados, en especial, las mujeres y los grupos

étnicos. El enfoque a nivel territorial incluye el desarrollo rural, la reforma agraria, el aumento de la participación ciudadana, la sustitución de cultivos y, lo que se considera más importante, el fin de la violencia en las comunidades rurales y el fin de las actividades económicas ilegales. El informe constata que el avance en estos sectores ha sido lento. Lo mismo ocurre con la aplicación de las disposiciones relativas a la igualdad de género y la participación de los grupos étnicos. En especial en lo que se refiere a los grupos étnicos, el informe considera que las oportunidades que ofrecen los acuerdos para superar las injusticias estructurales e históricas no han sido aprovechadas en su implementación. El informe pide más recursos para responder a las necesidades de los territorios a través de la construcción de capacidades estatales para la entrega de bienes y servicios públicos y para facilitar la participación de las mujeres, los grupos étnicos y otras minorías.

Los actores armados ilegales no solo ejercen el poder por medio de la violencia; actualmente, en muchas zonas, son incluso más eficaces que el Estado para resolver las necesidades cotidianas de las comunidades. El Instituto Kroc sostiene que hay cerca de 200 municipios con nula o muy baja presencia estatal y señala la importancia de realizar las inversiones sustanciales necesarias, teniendo en cuenta la adaptación a los diferentes contextos y la sostenibilidad en el tiempo.

El Instituto Kroc concluye que el Gobierno necesita trabajar en el núcleo de los acuerdos de paz como la promesa de reforma institucional y estructural; en especial, en los territorios, junto con una mayor inclusión social, participación pública, respeto a los derechos humanos y rendición de cuentas del Gobierno. Todo ello con el fin de garantizar una paz y un desarrollo sostenibles y crear una sociedad más democrática y equitativa.

Llama la atención que los acuerdos de paz hayan sido elogiados por su enfoque territorial, de género y étnico, y que, al mismo tiempo, estas partes de los acuerdos estén rezagadas en términos de implementación.









Implementación del Capítulo Étnico

Como se ha comentado, una de las principales preocupaciones en la implementación de los acuerdos de paz es la lentitud en la implementación del Capítulo Étnico. Lamentablemente, el Estado colombiano tiene un historial poco efectivo cuando se trata de la implementación de los diferentes acuerdos y disposiciones hechas a favor de los derechos de los grupos étnicos y los pueblos indígenas.

Un informe del Gobierno al Congreso en 2015, en el que se refiere a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448), se sostiene que uno de los mayores avances es la inclusión de los sujetos colectivos en el Registro Único de Víctimas. Además, se destaca la consulta previa como garantía de la reparación colectiva cuando se trata de grupos étnicos, al referirse a los decretos leyes 4633 (indígenas), 4634 (pueblo rom) y 4635 (afrocolombianos, palenqueros, «negras» y raizales). En cuanto al trabajo realizado, reporta 40 sujetos de reparación colectiva pertenecientes a pueblos indígenas identificados, de los cuales ocho han iniciado o concluido la consulta previa.⁴⁶

Sin embargo, precisamente la Ley 1448⁴⁷ de Víctimas y Restitución de Tierras y el Decreto Ley 4633 de Reparación, vigentes desde 2011, son ejemplos clave de cómo falla la implementación de las medidas dirigidas a los pueblos indígenas. Una comisión creada para supervisar e investigar la implementación encontró que en 2014 se inició el proceso de recepción de declaraciones de grupos étnicos, tres años después de su entrada en vigor. Además, para mayo de 2017, solo cuatro planes de reparación colectiva estaban en fase de implementación, 23 en proceso de definición de daños e impactos y 12 en fase de formulación, de un total de 317 planes incluidos en el Registro Único de Víctimas. 48 La ONG Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) por su parte destaca que la situación es aún más compleja cuando se trata de grupos étnicos que representan el 60 % de los sujetos de reparación colectiva. En junio de 2018 solo habían sido aprobados doce planes para grupos étnicos, que representan el 3 % de los sujetos étnicos inscritos. 49

En una nota de prensa de diciembre de 2017, la misma comisión expresó su preocupación por el retraso en la implementación de la ley y los decretos leyes; en especial, aquellos referidos a minorías étnicas y los pueblos indígenas.⁵⁰ La Defensoría del Pueblo⁵¹ (que forma parte de la Comisión) concluyó que, a tan solo cuatro años de la finalización de la vigencia de estas leyes, el grado de implementación en materia de atención, asistencia y reparación integral, así como del derecho a la participación y restitución de derechos territoriales es preocupante. El panorama es aún peor para las minorías étnicas y los pueblos indígenas, ya que las estructuras institucionales no responden a sus necesidades geográficas, cuantitativas, culturales y poblacionales. Un factor que explica esta situación pudiera ser la ausencia de un plan financiero especial (CONPES) dirigido a atender las necesidades de reparación de las minorías étnicas y los pueblos indígenas. Esto, entre otros factores, se traduce en que solo el 4 % del presupuesto de inversión de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) en la vigencia fiscal de 2016 se destinó a la restitución de los derechos territoriales. Por otra parte, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) informó que, con la

asignación presupuestal actual, tomaría 78 años resolver los casos étnicos y agrarios pendientes. Según la Organización de Estados Iberoamericanos, en 2018, más de 700 solicitudes de constitución, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas estaban atascadas en la ANT.⁵² Además, el presupuesto del programa de legalización del territorio indígena y desarrollo rural para comunidades indígenas disminuyó en un 19 % de 2014 a 2018. Estas cifras son preocupantes, ya que este es el elemento con mayor contribución a la implementación del primer capítulo de los acuerdos de paz: la Reforma Rural Integral.⁵³

Además, se inició un proceso de reelaboración de los planes de reparación colectiva debido a la incapacidad material de cumplir con las obligaciones incluidas en los planes originales. Se ha criticado también el hecho de que las medidas de implementación no consideran adecuadamente las necesidades de facto de las víctimas y las condiciones locales, y que no corresponden a los daños.

Las medidas de protección y prevención carecen de un enfoque étnico especial, ya que las evaluaciones de riesgo, las medidas adoptadas y los plazos no responden a la complejidad de los distintos territorios. La Comisión ha manifestado reiteradamente su preocupación por la situación de las amenazas y los asesinatos de los defensores de derechos humanos y líderes sociales.⁵⁴

A raíz de una sentencia de la Corte Constitucional, la Unidad de Restitución de Tierras elaboró un plan estratégico para la restitución de las tierras perdidas. Sin embargo, la Comisión consideró que este plan estratégico no incluía explícitamente los derechos a la tierra de las minorías étnicas y los pueblos indígenas. Al comprobar esto, sumado al preocupante retraso en la restitución de las tierras, la Comisión recomendó la elaboración de un plan estratégico especial para la restitución de los derechos colectivos a la tierra.⁵⁵

Sobre la base de que la reparación colectiva pretende ser integral y transformadora —al considerar a las víctimas como centro del proceso, como plantean los acuerdos de paz—, CODHES, a partir del acompañamiento a cuarenta comunidades, expresa sus dudas sobre el éxito de la implementación. CODHES considera que las reparaciones colectivas no han logrado reconstruir el tejido social, ni reactivar los proyectos políticos y de vida (planes de vida). En general, se considera que el efecto reparador no ha sido eficaz debido a las pocas medidas aplicadas de forma desarticulada. CODHES destaca que las reparaciones colectivas implican el fortalecimiento de la capacidad política, la recuperación de los espacios de participación y el fortalecimiento de la identidad y las organizaciones para tener la capacidad de incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales que contribuyan a la convivencia pacífica, la reconciliación y la no repetición.⁵⁶

El Instituto Kroc, en su tercer informe, concluye que si se comparan las disposiciones del Acuerdo de Paz que deben implementarse con un enfoque étnico con las disposiciones generales, se aprecia un retraso en cuanto a la aplicación de las primeras. Cuando se trata de las disposiciones relacionadas con la Reforma Rural Integral, el 54 % de las disposiciones con enfoque étnico no se han implementado, mientras que el 42 % ha alcanzado un nivel mínimo de implementación. El panorama en cuanto a la participación política es muy parecido, a pesar de que el índice de disposiciones que habían alcanzado un nivel intermedio de implementación era mayor. En lo que respecta al fin del conflicto, la mayoría de las disposiciones (el 57 %) se encontraban en un nivel mínimo, mientras que el 29 % no se había iniciado. En cuanto a la solución al problema de las drogas ilícitas, la implementación de dos tercios de las disposiciones no se había iniciado, mientras que la parte restante se encontraba en una fase mínima de implementación. Esto, mientras que la parte de víctimas del Acuerdo de Paz contaba con un 60 % de implementación mínima, un 10 % intermedia y un 30 % no iniciada.⁵⁷ El Instituto Kroc resumió la situación de la implementación del Capítulo Ético al afirmar: «Hasta noviembre de 2018, las disposiciones del Capítulo Ético muestran bajos niveles de implementación y esto ha erosionado gran parte de la fe en el proceso de paz».⁵⁸

En un nivel más cualitativo, el informe concluye que la diferencias entre el nivel de implementación del enfoque étnico y no étnico es aún más evidente en los territorios. Esto se debe a que gran parte del proceso en los dos primeros años de implementación ha estado relacionado con medidas normativas y administrativas a nivel nacional, lo que no implica necesariamente un cambio práctico sustancial en los territorios. El Instituto Kroc recomienda una implementación urgente de garantías de seguridad y protección que tengan en cuenta los sistemas propios de los pueblos indígenas. Además, exhorta a que se apliquen garantías para el buen funcionamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos, al restablecer el respeto al consentimiento previo, libre e informado, y la garantía de no regresión en los derechos territoriales. Adicionalmente, el informe recomienda impulsar la amplia difusión y comunicación de los contenidos del Acuerdo de Paz y del Capítulo Étnico.⁵⁹ En cuanto a los avances del SIVJRNR, el informe es en general positivo, sin embargo, hay una pieza importante que no concierne propiamente al SIVJRNR, pero que juega un papel fundamental para el sistema integral, que está rezagada: el programa especial de reincorporación de desmovilizados pertenecientes a minorías étnicas y la estrategia pedagógica y comunicacional para la difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de mujeres, jóvenes y niños desmovilizados.⁶⁰

Principales desafíos de la implementación según los pueblos indígenas

La Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, además de la continua victimización de los miembros de sus comunidades a la que se ha referido con anterioridad, destaca algunos desafíos esenciales que plantean los acuerdos de paz y su implementación.

1. La mayoría de las normas analizadas con los pueblos indígenas en el marco de la consulta previa del mecanismo del fast track se han quedado en el papel o han sido alteradas sustancialmente.

- 2. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, que constituyen un mecanismo de la Reforma Rural Integral, carecieron de un proceso de consentimiento previo, libre e informado y se elaboraron con prontitud. Esto provocó la exclusión de algunos casos y la participación de autoridades indígenas sin la información previa necesaria. Cabe destacar que los 170 municipios priorizados para el PDET albergan 452 resguardos indígenas,61 a pesar de esto, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) parece haber subestimado la relevancia de los grupos étnicos en el desarrollo del PDET. También se denuncia el incumplimiento y desconocimiento de la ruta especial de concertación del PDET decidida por la Agencia de Renovación del Territorio y el IEANPE, a la par que existe descoordinación entre las diferentes entidades del Estado y los niveles nacional y territorial.⁶² Adicionalmente, al analizar el sistema de registro de tierras, definido como central en los acuerdos de paz, se puede notar que 60 municipios que carecen de datos básicos de registro de tierras contienen el 81 % de los resguardos indígenas de Colombia, mientras que el 79 % de los municipios históricamente más afectados por el conflicto armado carecen de datos catastrales básicos.⁶³
- 3. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito tampoco contó con un proceso de consentimiento previo, libre e informado. Aquí es importante considerar que cerca del 45 % de las plantaciones de drogas ilícitas están situadas en territorios étnicos. Hay un aumento de las amenazas contra líderes que se asocian al programa de sustitución y un sistema de seguridad deficiente para enfrentar esta situación. El uso de glifosato para la erradicación constituye un riesgo para la salud de los pueblos y hay indicios de que no se respeta el enfoque diferenciado hacia estos, que reconoce su derecho a cultivar y utilizar las plantas ilícitas según sus tradiciones ancestrales. ⁶⁴ En el momento de redactar este informe, el Gobierno tiene previsto reiniciar el uso del glifosato para la erradicación de plantas.

- 4. El problema de las minas antipersona está estrechamente relacionado con los cultivos ilícitos, ya que los grupos armados ilegales protegen la intrusión en estos mediante la siembra de minas. Esto ha provocado el confinamiento forzado de los grupos indígenas, no solo bloqueando el acceso a los alimentos y servicios básicos, sino también a los lugares sagrados y santos, necesarios para el ejercicio de sus costumbres y rituales. Lo cual provoca la pérdida de conocimientos ancestrales y, sobre todo, contribuye en gran medida a que un número importante de pueblos vivan al borde del exterminio cultural y físico. El plan de desminado identifica 140 reservas indígenas en las que es necesario actuar. Sin embargo, para finales de 2018 no se habían iniciado los trabajos en ninguna de las ocho comunidades prioritarias.65
- 5. Las estrategias de protección de los pueblos indígenas como grupos e individuos carecen de un enfoque diferenciado que respete sus mecanismos propios de protección, lo que en algunos casos lleva a incrementar el riesgo de individuos y colectivos. Esto también se deriva de la falta de consultas durante el proceso de fast track, en el que no se consideró la propuesta presentada por los pueblos indígenas.
- 6. La misma suerte corrió la propuesta presentada por los pueblos indígenas sobre la reincorporación de personas reclutadas forzosamente, así como la atención a los menores reclutados.
- 7. En cuanto a los territorios para el desarme, la desmovilización y la reinserción; la presencia de algunas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración (ETCR) cerca de las comunidades étnicas sin su consentimiento ha generado conflictos y tensiones entre los pueblos indígenas y los excombatientes, la militarización de zonas indígenas y la ocupación de sus tierras.⁶⁶
- 8. La preocupante situación de seguridad también genera nuevas oleadas de desplazamientos y en 2018 los pueblos indígenas representaron el 12 % de la nueva población de desplazados, una tasa elevada si se tiene en cuenta que solo representan alrededor del 4 % de la población colombiana.⁶⁷

9. Una nueva preocupación que va más allá del Acuerdo de Paz es la discusión en curso sobre la reforma de la Ley de Tierras (Ley 160) de 1994 y que esta interfiera con el derecho al consentimiento previo, libre e informado, al favorecer los proyectos extractivos dentro de los territorios indígenas.⁶⁸ Multitud de actores, entre ellos la Comisión Colombiana de Juristas, alertan que el proyecto de ley supondría una mayor concentración de la tierra, lo que a su vez favorecería a la agroindustria y a las industrias extractivas, haciendo legales algunas apropiaciones ilegales de tierras y poniendo en riesgo a las comunidades indígenas.⁶⁹ Esto interferiría con el principio de no regresión de los derechos adquiridos.

DISFRUTE EFECTIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS Garantías de no repetición

Las garantías de no repetición son uno de los resultados fundamentales del proceso de justicia transicional constituidas por la suma de los componentes del SIVJRNR. Aunque la no repetición debe concebirse a largo plazo, el desarrollo actual, como se discute a continuación, plantea serios desafíos.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en contraste con la misión del Instituto Kroc de aplicar principalmente una perspectiva cuantitativa y de procedimiento a la implementación, tiene la función de supervisar el disfrute efectivo de los derechos humanos por parte de las personas que viven en las zonas más afectadas por el conflicto. La OACNUDH, al referirse al Acuerdo de Paz, afirma que «su plena implementación puede mejorar sustancialmente la situación de los derechos humanos, especialmente en las zonas rurales».⁷⁰

Aunque las cifras exactas varían de una fuente a otra, no cabe duda de que se ha producido un aumento de la violencia contra los defensores de los derechos humanos desde la firma del Acuerdo de Paz en 2016. En particular, quienes se oponen a los proyectos extractivos y defienden los derechos a la

tierra y a las víctimas han sido atacadas, amenazadas y asesinadas. En 2017, la OACNUDH registró 441 ataques, incluidos 121 asesinatos de defensores de los derechos humanos en Colombia.⁷¹ De hecho, aproximadamente uno de cada tres defensores de los derechos humanos asesinados en el mundo en 2017 era colombiano. 72 En 2018, la OACNUDH registró 110 asesinatos de defensores de los derechos humanos. Un sorprendente 16 % de ellos eran indígenas, mientras que el 11 % eran afrocolombianos, lo que demuestra que estas comunidades étnicas se ven desproporcionadamente afectadas por la violencia mortal.⁷³ En 2018 también aumentaron otros tipos de ataques, como las amenazas, los intentos de asesinato y las violaciones de los derechos a la intimidad y a la propiedad.⁷⁴ Los ataques dirigidos a los defensores de los derechos humanos continuaron en 2019, ya que la OACNUDH informó que 108 defensores habían sido asesinados durante el año, lo que coincide en gran medida con las cifras de los dos últimos años.⁷⁵ La Misión de Verificación de la ONU en Colombia también destacó la violencia sexual como motor del desplazamiento forzado. 76 La ONG Somos Defensores informó de un aumento de las amenazas individuales del 146 % en el primer trimestre de 2019 en comparación con el año anterior. La proporción de amenazas dirigidas a personas de los pueblos indígenas ascendió al 24 % del total de casos.⁷⁷ En el primer semestre de 2020, esta tendencia negativa continuó y mostró signos de agravamiento, ya que Indepaz informó el asesinato de 157 defensores de derechos humanos y líderes sociales solo en los primeros seis meses del año, un tercio de ellos indígenas.⁷⁸ Todos estos crímenes siguen disfrutando de altos niveles de impunidad.

Catorce de los defensores asesinados en 2017 eran mujeres, lo cual duplica la tasa respecto a 2016. El 62 % de los asesinatos se produjeron en zonas rurales, mientras que el 64 % de los asesinatos coincidieron con las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC)⁷⁹ y en las que las FARC-EP han estado históricamente presentes. La OACNUDH, al igual que otros analistas, relaciona este patrón con el vacío de poder tras la desmovilización de las FARC-EP, la falta de presencia del Estado y el retraso en la implementación del Acuerdo de Paz, lo que permitió que los grupos armados ilegales y los grupos criminales se apoderaran de las economías ilícitas que aún no se

habían transformado, al provocar un aumento en los niveles de violencia. La OACNUDH también señala que varias víctimas fueron asesinadas por su apoyo a disposiciones del Acuerdo de Paz como la sustitución de cultivos ilícitos y la Reforma Rural Integral. Esto significa un cambio de tendencia en el que el apoyo a las políticas del Gobierno es un motivo para los asesinatos, en contraposición a los motivos anteriores de oposición a las políticas del Gobierno. La OACNUDH estima que hasta el 66 % de los presuntos motivos de asesinato en 2018 estaban relacionados con la oposición a la actividad criminal y la violencia o el apoyo a la implementación del Acuerdo de Paz, en específico a las actividades de sustitución de cultivos ilícitos.⁸⁰

Si bien el 57 % de los asesinatos en 2017 fueron atribuidos a sicarios. se atribuyó la presunta autoría material de 54 casos (45 %) a estructuras paramilitares; mientras que el ELN fue responsable de cuatro casos (3.3 %) y los grupos de excombatientes de las FARC-EP de tres casos (2.5 %). Asimismo, miembros de la policía y del Ejército estaban siendo investigados por 14 asesinatos cometidos durante las protestas sociales en 2017. Estos patrones se mantuvieron en 2018, aunque se observó un aumento en la responsabilidad del ELN y de los grupos de excombatientes de FARC-EP de hasta el 8 % en ambos casos. Los asesinatos atribuidos al Ejército Popular de Liberación (EPL), por otra parte, representaron el 4 %, pero en el informe de la OACNUDH de 2018 no se contabilizó el número de asesinatos de los cuales fueron responsables en 2017.81

La violencia también se refleja en la continua situación de desplazamientos forzados y confinamientos. De enero a junio de 2019 se produjeron 35 desplazamientos masivos; Nariño se destacó como el departamento más afectado al contabilizar el 43 % de los desplazados internos. En el mismo período, 63 comunidades fueron víctimas de confinamiento, 54 de ellas en el departamento del Chocó. 82 La Defensoría del Pueblo en su informe de 2018 afirmó que no se estaba poniendo en práctica ninguna medida para enfrentar los delitos de desplazamiento forzado y el uso de los resguardos indígenas por parte de los actores armados.83

Las regiones con causas estructurales vinculadas a la falta de acceso a los derechos, principalmente el acceso a la justicia, y a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, contaron con el 93 % de los asesinatos en 2018, el 59 % de estos cometidos a nivel comunitario. Según la OACNUDH, las causas estructurales se derivan en gran medida de la escasa o nula presencia del Estado en algunas zonas rurales. A ello se suman el retraso significativo que existe en la implementación del Acuerdo de Paz, en particular en lo que respecta a la reforma rural y la sustitución de cultivos ilícitos.

La OACNUDH sostuvo que algunos de los asesinatos de los defensores de derechos humanos podrían haberse evitado con una implementación oportuna y coordinada del Acuerdo de Paz, incluida la presencia del Estado y la materialización de las posibilidades de integración de las comunidades en la economía legal. La OACNUDH señaló que el contexto en el que se producen la mayoría de los asesinatos comparte tres características: la presencia de economías ilícitas, una tasa de homicidios clasificada como endémica según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y un índice de pobreza multidimensional superior a la media nacional. La recomendación es mantener la presencia del Estado, incluidas las autoridades civiles, y reconocer y promover la participación de la sociedad civil, al garantizar las libertades de asociación, reunión y expresión. Todo ello sin dejar de acelerar la aplicación de los acuerdos de paz en las regiones. Estas medidas apoyarían el trabajo de la sociedad civil y de los defensores de derechos humanos ampliando el espacio cívico.⁸⁴ La alarmante situación de los defensores de los derechos humanos indígenas continúa y la OACNUDH hizo un llamado especial en agosto de 2019 para que el Estado acuerde medidas de prevención y protección para el pueblo Nasa después de que 36 miembros de la comunidad hayan sido asesinados en 2019, seis de los cuales la OACNUDH definió como defensores de los derechos humanos.85

Por una parte, la OACNUDH elogió la decisión de la Fiscalía General de la Nación de dar prioridad a las investigaciones de los asesinatos de defensores de los derechos humanos y el anuncio de la Procuraduría Nacional de utilizar sus facultades administrativas y disciplinarias para hacer frente a la estigmatización de estos defensores y a la insuficiente actuación de las autoridades municipales, departamentales y nacionales para protegerlos. Sin embargo, la identificación de los autores materiales de los crímenes no había tenido éxito en la mayoría de los casos, lo que ha tenido consecuencias negativas para la protección y la no repetición.

La OACNUDH consideró fundamental reforzar el análisis de género en relación con las amenazas contra los defensores de los derechos humanos, así como el análisis de las amenazas en ámbitos rurales, dada la prevalencia de asesinatos en estas zonas. Asimismo, destacó la importancia de la modificación de las medidas de protección en estas zonas y el fortalecimiento de las medidas de protección colectiva, como las guardias indígenas.⁸⁶

Esta tendencia negativa descrita por diferentes fuentes sigue un patrón similar a lo ocurrido tras el desarme, desmovilización y reinserción de las fuerzas paramilitares, los posteriores procesos de restitución de tierras y la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448) de 2011. Los ataques a los defensores de los derechos humanos aumentaron de una media de unos 100 ataques al año entre 2004 y 2007, a unos 170 anuales entre 2008 y 2010, y alcanzaron un máximo de 239 ataques en 2011, el mismo año en que se aprobó la Ley 1448.87

Una nota de prensa de 2018 de la ONU refleja la evolución negativa en este aspecto y se refiere a ella como una amenaza para la paz duradera:

«La Organización de las Naciones Unidas en Colombia rechaza y condena con vehemencia los asesinatos de defensores de los derechos humanos y líderes comunitarios y sociales.

El recrudecimiento de la violencia pone en peligro las condiciones para una verdadera paz estable y duradera. Los habitantes de las regiones más afectadas por el conflicto armado son los que hoy están expuestos a múltiples violaciones de sus derechos colectivos e individuales, principalmente en los departamentos de Antioquia, Arauca, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca, sin contar el resto del territorio que también está siendo gravemente afectado.

La ONU insta al Gobierno colombiano a reforzar las medidas de prevención, protección e investigación para garantizar el derecho a la vida e integridad de todos los colombianos».88

Las regiones incluidas en la lista de las más afectadas representan el 45% del total de la población indígena, según datos del censo de 2018.

Desde la firma de los acuerdos de paz en 2016, cada tres días muere asesinado un defensor de los derechos humanos. Los líderes sociales y los defensores de los derechos humanos que trabajan en temas relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, la restitución de tierras y los que se oponen a los proyectos de desarrollo económico a gran escala enfrentan un riesgo particularmente alto. 89 Esta es también la opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en marzo de 2018 publicó una nota de prensa en la que instaba a Colombia a adoptar medidas urgentes para proteger a los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales:

«La Comisión observa que, a partir de la implementación de los acuerdos de paz, los asesinatos de defensores de derechos humanos han aumentado de manera sostenida. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, entre enero de 2017 y febrero de 2018 ocurrieron 121 asesinatos de defensores de derechos humanos. La Comisión observa con preocupación que muchos de estos defensores de derechos humanos asesinados realizaban acciones encaminadas a la implementación de los acuerdos de paz relacionados con la distribución de tierras. Además, la Comisión ha recibido informes constantes que indican que los defensores de derechos humanos indígenas y afrocolombianos están expuestos a una violencia agravada».90

Esta situación fue confirmada por un informe de 2019 sobre defensores de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, basado en una visita in loco de la Comisión en noviembre de 2018. ⁹¹

En 2018, varias organizaciones de la sociedad civil se unieron para elaborar un informe que pone de manifiesto el carácter sistemático de la violencia contra los defensores de los derechos humanos en Colombia, denominado «Defender la Vida». Este informe fue presentado a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en abril de 2018, y a la Comisión de la Verdad de Colombia, para pedir el fin de la impunidad para los responsables de la violencia contra los defensores de los derechos humanos.⁹²

También el subsecretario general de la ONU para los derechos humanos, en su visita a Colombia en octubre de 2017, expresó su preocupación por los problemas en la implementación de los acuerdos que se relacionan con los continuos ataques contra los defensores de los derechos humanos y los líderes comunitarios.

El subsecretario reconoció los esfuerzos del Gobierno por adoptar políticas destinadas a prevenir estos ataques, pero afirmó que los esfuerzos aún no han dado resultados significativos.

«Aunque el conflicto armado con las FARC-EP terminó, los increíblemente valientes defensores de los derechos humanos del país siguen siendo amenazados y asesinados a un ritmo alarmante». 93

Esta espiral de violencia continúa, como se destaca en un informe de marzo de 2020 de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia:

«Las comunidades indígenas y afrocolombianas siguen siendo afectadas por una violencia generalizada, que incluye ataques, desplazamientos masivos, confinamiento y reclutamiento de niños, en varios departamentos, en particular Cauca, Chocó, Nariño y Antioquia».⁹⁴

Un posible ejemplo de cómo los pueblos indígenas y sus líderes siguen siendo señalados como insurgentes incluso por las fuerzas del Gobierno, se reportó por el Proyecto Nasa. En su informe para el examen del EPU de Colombia en 2018, el Proyecto Nasa expone las presuntas violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del Encuentro Internacional Liberadoras y Liberadores de la Madre Tierra celebrado en agosto de 2017. Según la denuncia, el Gobierno nacional habría enviado a dos centenares de efectivos de la unidad antidisturbios de la policía nacional (ESMAD) a la zona rural de Corinto, Cauca, que durante dos horas destruyeron, saquearon e incendiaron las instalaciones del evento. Presuntamente utilizaron gases lacrimógenos y perdigones para desplazar a la comunidad encargada de recibir a los invitados al evento. Según los informes, la unidad antidisturbios iba acompañada de hombres encapuchados y prendieron fuego a 18 chozas, destruyeron el auditorio central, dañaron los cultivos y robaron la comida que estaba destinada para el evento. 95

Otro ejemplo son las declaraciones del ministro de Defensa, en septiembre de 2018, en las que expresó que las protestas sociales estaban financiadas por grupos armados ilegales. Hizo especial mención a las protestas que bloqueaban la ruta de la vía Panamericana de vez en cuando, y al hacerlo también expresó

que las «mingas»⁹⁶ de los pueblos indígenas eran financiadas e incentivadas por grupos armados ilegales. Al hacerlo, repitió la desafortunada criminalización histórica de la protesta social y puso en riesgo a los defensores de derechos humanos y a los líderes sociales al señalarlos como insurgentes.⁹⁷ Sin embargo, las posteriores declaraciones de apoyo al derecho a la protesta social por parte del presidente y las instrucciones del ministro del Interior a todos los alcaldes y gobernadores en la misma línea fueron avances positivos en este campo.⁹⁸

En cuanto a la situación de seguridad de los pueblos indígenas, tras el asesinato de seis líderes indígenas en abril de 2017, Amnistía Internacional cuestionó seriamente la implementación del Acuerdo de Paz y puso de manifiesto la grave situación de riesgo a la que se enfrentan los líderes:

«La situación de riesgo que atraviesan las comunidades indígenas en Colombia es alarmante. Estos crímenes dejan en relieve uno de los principales retos en la implementación del proceso de paz, el de proteger a las comunidades que viven en algunas de las zonas que más han sufrido el conflicto armado y garantizar que estos lamentables hechos no queden en la impunidad», afirmó Erika Guevara-Rosas, directora para las Américas de Amnistía Internacional. 99

Según informes de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, desde la firma de los acuerdos de paz en noviembre de 2016, hasta mayo de 2018, cerca de 11 mil personas de estos grupos fueron desplazadas forzosamente, 1 200 recibieron amenazas, 65 líderes fueron asesinados, 20 sufrieron abusos sexuales, 13 sufrieron desapariciones forzadas, ocho fueron torturados y siete secuestrados. Estas cifras coinciden en gran medida con los datos del Gobierno del Ministerio del Interior. En los primeros seis meses de 2018, la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas reportó 1 047 personas que sufrieron desplazamientos forzados, 9 422 personas sometidas a confinamiento, 50 casos de amenazas, 22 asesinatos, 20 casos de reclutamiento forzado, 19 ataques violentos y tres casos de tortura. 101

Según la Organización Indígena de Antioquia, los padres envían a sus hijos a vivir con la familia en zonas más seguras del país para que los niños estén a salvo del reclutamiento de los grupos armados. La OACNUDH¹⁰² y la Misión de Verificación de la ONU en Colombia,¹⁰³ entre otras organizaciones, confirmaron esta información.

Un motivo de amenazas de muerte contra líderes en el período posterior a las elecciones presidenciales de 2018 fue que las Águilas Negras declararon objetivo militar a quien apoyara la campaña presidencial de Gustavo Petro. Nueve líderes indígenas del Valle del Cauca recibieron hasta julio de 2018 amenazas por supuesto apoyo a la campaña de Petro. Según la ONIC, este tipo de amenazas también eran frecuentes en otras zonas del país.

Los autores de crímenes contra los pueblos indígenas en su gran mayoría se encuentran en los diferentes grupos que son la continuidad del paramilitarismo, disidentes de las FARC-EP, ELN y bandas criminales. Sin embargo, también hay algunos ejemplos de violaciones por parte de las fuerzas gubernamentales.

Esta lamentable situación continúa y, en su informe de 2019, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos plantea una preocupación general sobre los asesinatos y las amenazas contra líderes indígenas, centrándose específicamente en el departamento del Cauca:

«La OACNUDH está profundamente preocupada por el elevado número de asesinatos de indígenas en el Cauca. En 2019, el Instituto Nacional de Medicina Legal registró un aumento de casi el 52 % en los homicidios de indígenas en el Cauca en comparación con 2018. Entre enero y noviembre de 2019, la OACNUDH registró el asesinato de 66 miembros del pueblo indígena Nasa en el norte del Cauca, entre ellos 13 autoridades indígenas y otros líderes Nasa. Es necesario tomar medidas urgentes, efectivas y culturalmente apropiadas de prevención y protección para estas comunidades en consulta con las autoridades indígenas». 104

Por otro lado, a finales de abril de 2020, la OACNUDH alertó sobre los continuos asesinatos de defensores de derechos humanos en el Cauca, contabilizando 13 defensores asesinados en lo que va de 2020. ¹⁰⁵

La explicación de la vulnerabilidad de los pueblos indígenas durante el conflicto interno, así como en la fase del posacuerdo, se encuentra en la lucha entre los diferentes actores por el control de la tierra, el territorio y los recursos naturales. Los pueblos indígenas, presentes en los territorios, están resistiendo frente a estas dinámicas y, por lo tanto, son víctimas de amenazas, asesinatos y desplazamientos forzados, incluso en la fase del posacuerdo. Como se ha mencionado con anterioridad, no ha habido grandes cambios en la situación de los pueblos indígenas con la incompleta implementación de los acuerdos de paz. La ausencia del Estado en muchas zonas también significa que los pueblos indígenas siguen practicando la autodefensa y las negociaciones con los actores armados para resolver los problemas cotidianos y garantizar la seguridad de su pueblo, como el caso mencionado del tratado de paz local entre los Páez de Gaitania y las FARC-EP en 1996. Sin embargo, una diferencia es que existen nuevos grupos y una pluralidad de actores con los que relacionarse, lo que en la actualidad hace que la situación sea aún más complicada en algunas zonas. 106

En el informe de 2019 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Colombia se proporciona un ejemplo de estas dinámicas y sus efectos:

«El asesinato de un defensor indígena emberá ocurrido en abril en Riosucio, Chocó, fue emblemático. Este municipio se caracteriza por un alto nivel de pobreza multidimensional, violencia endémica y la presencia del ELN y de grupos criminales que se disputan el control del narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de migrantes. Su labor de reivindicar los derechos de su comunidad afectó los intereses de estos grupos, por lo que fue asesinado. Su asesinato exacerbó las condiciones de marginalidad de su comunidad y redujo la posibilidad del surgimiento de nuevos liderazgos». 107

Desplazamiento forzado de pueblos indígenas: un ejemplo

En uno de los informes de la Defensoría del Pueblo¹⁰⁸ se examina la situación de las comunidades desplazadas pertenecientes a los Emberá Katío, Emberá Chaní y Zenú. El informe se centra en la situación de estos pueblos en el Magdalena Medio y la respuesta de los municipios de la región. El informe concluye que la política pública de atención a los pueblos indígenas en situación de desplazamiento forzado no incluye el enfoque diferenciado según las características de cada pueblo como lo estipula el Decreto Ley 4633. Una de las explicaciones es el bajo nivel de conocimiento de la atención a los pueblos indígenas desplazados forzosamente y de los diferentes instrumentos jurídicos que deben garantizar sus derechos. En esencia, esto significa la ausencia de medidas políticas efectivas para el reasentamiento y retorno de las personas y familias, víctimas del desplazamiento forzado. La Defensoría del Pueblo también señala la escasa coordinación entre municipios y regiones como una razón del incumplimiento de la atención diferenciada.

En el mismo informe se señala que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) no ha logrado coordinar el reinicio del proceso de cumplimiento de lo establecido en el Auto 004 de 2009 que garantice la supervivencia de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas en situación de desplazamiento forzado. No hay coordinación entre los diferentes niveles nacionales, regionales y locales en términos de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad. En el caso de los tres pueblos visitados por la Defensoría del Pueblo, no se ha implementado el Plan de Salvaguarda ni las garantías para asegurar la supervivencia de estos pueblos previstas en el Auto 004. La Defensoría del Pueblo concluye que esto constituye una revictimización y violación reiterada de los derechos colectivos fundamentales y podría constituir una conducta de omisión por parte de los funcionarios responsables. El informe encuentra que existe un incumplimiento reiterado respecto a la atención de las necesidades más apremiantes de asistencia humanitaria con énfasis en salud, nutrición, seguridad alimentaria, alojamiento temporal, etnoeducación y otras medidas que son necesarias para asegurar la supervivencia de las personas pertenecientes a las comunidades

indígenas en situación de desplazamiento forzado. Una de las recomendaciones del informe es fortalecer las capacidades a nivel municipal sobre el Auto 004 y el Decreto Ley 4633. El informe también subraya la urgencia de proporcionar asistencia para la preservación de las costumbres y la cultura, ya que las comunidades poseen un largo historial de desplazamiento.

Derechos económicos, sociales y culturales¹⁰⁹

La OACNUDH destaca como uno de los principales obstáculos para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en las zonas rurales la tendencia a priorizar la inversión en los centros más poblados para obtener mayor cantidad de votos. Señalan graves problemas de acceso a los servicios sanitarios, al agua potable y a los sistemas de alcantarillado, además de que los niños se ven privados de su derecho a la asistencia sanitaria por falta de certificados de nacimiento. La situación del acceso a la asistencia sanitaria básica y a las políticas de salud pública culturalmente sensibles es preocupante para los pueblos indígenas en riesgo de extinción. La tasa de mortalidad infantil de los pueblos indígenas supera en cinco (20.9 por cada 1 000 niños nacidos vivos) a la de la población no indígena (15.9). Los derechos al agua, a la salud y a la alimentación de los pueblos indígenas también se ven afectados negativamente por la minería legal e ilegal, que contamina los ríos en distintas partes del país. Un ejemplo es el de las comunidades Miraña y Bora, en el departamento de Amazonas, donde la concentración de mercurio en la población es de 15 a 20 veces el límite establecido por la OMS, índices que amenazan la supervivencia de las comunidades afectadas. 110

La falta de continuidad en la contratación de profesores, la precariedad de los locales escolares y de los materiales pedagógicos afectan el derecho a una educación de calidad en las zonas rurales lo que a su vez contribuye a la deserción escolar.

En cuanto al derecho a la tierra, como se mencionó anteriormente, la existencia de economías ilegales implica actividades delictivas que ponen en riesgo a las personas y comunidades que reclaman la restitución de tierras, así como a los

agentes estatales vinculados al proceso. La OACNUDH destaca que el proceso se ve «seriamente obstaculizado» en las zonas de interés para las empresas agroindustriales, mineras y energéticas. Un ejemplo de la preocupante evolución de esta situación es la pérdida de miles de expedientes de casos relacionados con conflictos de tierras en el traspaso de una entidad estatal a otras. 111

La OACNUDH advierte además la falta de compromiso para mejorar el disfrute de derechos de las comunidades por parte de algunos funcionarios públicos que interponen sus intereses personales por encima de los derechos de la población. Por lo anterior, señala la necesidad de formular indicadores a nivel veredal que permitan identificar los problemas de acceso y realización de los derechos económicos, sociales y culturales, debido a que las actuales estadísticas municipales o departamentales no reflejan estas violaciones.

En cuanto a la implementación del Acuerdo de Paz, la OACNUDH se refiere a las dificultades en la implementación de los planes de desarrollo local, principalmente por la violencia y la deficiente coordinación institucional. Asimismo, señala la falta de implementación del enfoque étnico, en específico en las regiones de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca. Finalmente, la OACNUDH expresa su preocupación sobre el deterioro de las condiciones de seguridad en varias regiones donde se implementa el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Las familias y los líderes que participan en el Programa son blanco de los grupos criminales, de los grupos de las ex-FARC-EP y del ELN. Tampoco se ha incorporado el enfoque étnico en el Programa.¹¹²

Participación y diálogo social¹¹³

La OACNUDH destaca la desigualdad de acceso a los colegios electorales, lo que restringe la posibilidad de ejercer el derecho al voto en las zonas rurales. La ausencia de infraestructura puede significar desplazamientos que pueden durar desde horas, hasta días, lo que implica un gasto para el votante. En esto también interviene la presión que ejercen los candidatos y partidos respaldados por diferentes sectores económicos, incluidos los ilícitos, que ofrecen llevar a

los votantes a los colegios electorales para influir en el voto. La OACNUDH lamenta los obstáculos que impiden la implementación del capítulo de participación política de los acuerdos de paz debido a las maniobras de sectores políticos interesados en el statu quo. En especial, la no aprobación de la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz por parte del Congreso, que fueron incluidas en el Acuerdo de Paz como una medida para aumentar la participación política de las personas que viven en zonas afectadas por el conflicto.

Respecto a las protestas sociales, la OACNUDH insta al Gobierno a implementar las garantías para la movilización y las protestas sociales estipuladas en el Acuerdo de Paz y a adaptar los protocolos internos sobre el uso de la fuerza relacionados con las protestas sociales a los estándares internacionales. Además, llama a hacer un seguimiento efectivo y cumplir los acuerdos para evitar futuras protestas derivadas de su incumplimiento.

Discriminación

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en sus observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia, expresa su preocupación por la «persistente discriminación estructural contra los pueblos indígenas y los afrocolombianos, que se refleja en los altos niveles de pobreza y exclusión que los afectan de manera desproporcionada». Además, exhorta al Estado a encaminar sus esfuerzos en la prevención y eliminación de las condiciones y actitudes que perpetúan la discriminación estructural contra estos. Para ello, insta al Estado a adoptar medidas especiales que mejoren su situación socioeconómica y garanticen el disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales y a realizar campañas de sensibilización para contrarrestar la discriminación que sufren estos sectores». 114

La seguridad ciudadana y el sector de la seguridad¹¹⁵

Los planes desarrollados por las fuerzas armadas que justifican su participación activa en las tareas de seguridad ciudadana preocupan a la OACNUDH, debido a que van en contra de las normas nacionales, regionales e internacionales de

los derechos humanos, que reserva este derecho a las fuerzas policiales. Solo en casos excepcionales la policía puede requerir y solicitar apoyo militar. En 2017, la OACNUDH documentó 11 casos de supuestas ejecuciones extrajudiciales, de los cuales ocho pueden atribuirse presuntamente a los militares y tres a la policía. En 2018 se registró el mismo número, atribuidos cinco a los militares y seis a la policía. Como factores contribuyentes de estas ejecuciones extrajudiciales, la OACNUDH señala la posible ausencia de mando y control, la falta de planificación operativa y la falta de disciplina táctica. Por ello, la OACNUDH insta al Estado a reforzar la capacidad operativa de las instituciones civiles en las zonas rurales para evitar que los militares realicen tareas ajenas a sus responsabilidades, incluida la provisión de los recursos presupuestarios necesarios para que la policía asuma plenamente sus tareas en la implementación del Acuerdo de Paz.

Justicia transicional y derechos de las víctimas¹¹⁶

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, si se aplica plenamente, se ajustaría, según la OACNUDH, «de manera general a las normas internacionales». Sin embargo, la OACNUDH planteó algunas preocupaciones. La primera es la dificultad para que el sistema funcione en muchas zonas debido a razones de seguridad y a las continuas violaciones de los derechos humanos. La segunda es que las expectativas generadas por el sistema en cuanto a la reducción de la impunidad se han visto socavadas por la exclusión de agentes estatales no militares y de particulares del ámbito de aplicación obligatoria del sistema. La tercera preocupación tiene que ver con la definición de la responsabilidad penal de los altos mandos militares, que no se ajusta a los estándares internacionales y, según la OACNUDH, «hace prácticamente imposible probar la responsabilidad por omisión de los comandantes militares». En consecuencia, la garantía de la rendición de cuentas de los máximos responsables se ve afectada. La cuarta preocupación tiene que ver con la decisión del Congreso de prohibir el nombramiento de algunos de los magistrados seleccionados para integrar el sistema por su participación previa en litigios de derechos humanos contra el Estado. Esto contradice las normas nacionales e internacionales relacionadas con la independencia del poder judicial, así como de los perfiles

y competencias de los jueces señalados en el Acuerdo de Paz. Además, esta decisión corre el riesgo de aumentar la estigmatización de los defensores de los derechos humanos en un contexto en el que su situación de seguridad continúa deteriorándose y es profundamente preocupante.

Factores estructurales que afectan el disfrute de los derechos humanos

La OACNUDH destaca la interconectividad de las dificultades a las que se enfrentan las comunidades rurales y la necesidad de soluciones coordinadas y multidimensionales. Un aspecto clave es la Reforma Rural Integral, en la que el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz prevé la colaboración con las comunidades rurales. Sin embargo, las comunidades expresan su frustración respecto al modelo de participación que se ha reducido a reuniones sin impacto material.

Además, la débil presencia integral y efectiva del Estado, carente de servicio estatal y de provisión de seguridad, justicia, empoderamiento de líderes y autoridades, y estímulo al desarrollo económico, ofrecen vía libre a los grupos armados que luchan por el control de las economías ilegales. Las tasas de homicidio en algunas de estas regiones¹¹⁷ registradas por la Policía Nacional durante 2017 superaron en aproximadamente un 1 000 % las cifras registradas en 2016. Esto mientras que el número de masacres aumentó de 11 casos en 2017 a 29 casos en 2018. 118 Esta situación también llevó a algunos civiles a buscar el apoyo de los grupos ilegales como forma de protección.

En cuanto a la sustitución de los cultivos ilegales, todo parece indicar que el Estado y la comunidad internacional se centran demasiado en la erradicación frente a la sustitución a largo plazo y la incorporación sostenible a las economías legales, incluido el desarrollo de capacidades y el acceso a los mercados. Existe una oportunidad histórica de más de 100 mil cocaleros dispuestos al cambio que no se puede desaprovechar, pero se corre el riesgo de hacerlo al centrarse en la erradicación en lugar de la sustitución. Las comunidades interesadas en la sustitución han sido objeto de una erradicación forzosa que ha hecho que algunas de ellas vuelvan a caer en manos de grupos armados ilegales y bandas criminales. Además, las comunidades, los funcionarios del Gobierno y el personal de las

organizaciones internacionales que apoyan la sustitución han sufrido amenazas, secuestros y asesinatos por parte de estos grupos. La OACNUDH recomienda pasar de contabilizar la superficie de las plantaciones de coca erradicadas a medir el éxito de la sustitución. Esto también estaría en consonancia con el Acuerdo de Paz, ya que se refiere a la sustitución exitosa y no a la erradicación. 119 Lamentablemente, la presión internacional empuja la agenda en la otra dirección, ya que el director de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas de Estados Unidos, Jim Carroll, en su visita a Colombia en septiembre de 2018, calificó la producción de cocaína en Colombia como «inaceptable», a la vez que atribuyó el aumento de la demanda interna en Estados Unidos al incremento de la oferta. El presidente colombiano, Iván Duque, prioriza los intereses de su aliado al adoptar este enfoque de erradicación, lo que lo diferencia de su predecesor, cuya posición respondía a la necesidad de trabajar tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda, al centrarse en la sustitución y en la creación de un entorno fructífero en el campo para formas alternativas de subsistencia. 120

Esta tendencia continúa, ya que el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, ha presionado al Gobierno de Duque para que actúe contra la producción de cocaína, lo que también ha llevado a una expansión de sus equipos de erradicación manual de 25 en 2017 a casi 150 en 2020. Esta rápida expansión parece tener un efecto negativo sobre cualquier instrucción en los protocolos de uso de la fuerza que recibían los cuerpos de seguridad que acompañan a los erradicadores. Los resultados muestran que existe un riesgo evidente en la intromisión de estos equipos en las comunidades rurales, pues los enfrentamientos resultantes implicarían una fuerza excesiva o incluso letal y la falta de consentimiento previo, libre e informado en el caso de los pueblos indígenas. En un hecho ocurrido el 22 de abril de 2020, en una operación de erradicación manual, miembros del equipo de erradicación de la policía dispararon contra un grupo de indígenas Awá, que intentaban dialogar con ellos sobre el motivo por el que no se había consultado a las autoridades indígenas sobre la erradicación prevista, como exige la ley. Un miembro de la comunidad indígena murió y otros tres resultaron heridos. 121

Pasando al tema del desarrollo y el bienestar en el campo, en especial en las

zonas más afectadas por el conflicto interno, el instrumento principal son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Aunque todas las comunidades afectadas por el conflicto tienen situaciones que necesitan ser atendidas, la OACNUDH recomienda que el Programa se implemente gradualmente, y que se centre en cada zona para asegurar resultados tangibles antes de pasar a la siguiente. También señala que las posibilidades de éxito del Programa disminuyen en las zonas en las que se desarrollan actividades económicas ilícitas y existan grupos criminales.

El desarrollo local en el campo está ligado a las cuestiones de gobernanza y justicia local. Lamentablemente, en las zonas donde se desarrollan actividades económicas ilícitas, estas cuestiones también están interrelacionadas con los consejos veredales, ya que algunos de sus miembros también forman parte de las actividades ilegales. En primer lugar, afecta la capacidad, credibilidad y legitimidad de las autoridades locales y, en segundo lugar, ofrece la posibilidad de que los intereses económicos ilegales reciban favores en apoyo de los intereses económicos y privados.

En cuanto a las autoridades indígenas, si bien están reconocidas en la Constitución colombiana, esto no se lleva del todo a la práctica. Si bien algunos actores del Estado comienzan a aceptar el autogobierno, los altos funcionarios del Estado apuntan en una dirección regresiva al cuestionar el principio del consentimiento previo, libre e informado, ya que el autogobierno es visto como un obstáculo para los proyectos agroindustriales y mineros. 122

La corrupción y la realización de los derechos humanos

La corrupción tiene un claro vínculo con la violación de los derechos humanos, ya que priva a las comunidades de las inversiones sociales y socava la capacidad y los esfuerzos del Estado para garantizar los derechos humanos universales. Esto se observa a nivel nacional, regional y local. Se calcula que el dinero destinado a la corrupción representa el 21 % del presupuesto nacional. 123 Por ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU recomendó al Gobierno colombiano que abordara las causas fundamentales de esta. 124

Las estadísticas oficiales del Gobierno muestran una importante impunidad, ya que solo el 1.6 % de las 64 095 denuncias de corrupción presentadas entre 2012 y 2016 fueron resueltas. La OACNUDH pide que se tomen medidas urgentes y se intensifiquen las acciones contra la corrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, siendo una acción central el enfrentamiento de la impunidad. 125

En cuanto a la corrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, la Fiscalía General de la Nación inició en 2018 una investigación sobre los contratos ejecutados con recursos del posconflicto que debe aclarar las presuntas irregularidades. 126

Reparación colectiva y restitución de tierras

Si bien la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha reconocido 634 grupos beneficiarios de reparación colectiva, solo seis casos cuentan con avances significativos en la implementación de los planes. En cuanto a la restitución de tierras para los grupos étnicos, las sentencias que ordenan la restitución de sus territorios se han concretado solo 14 de las 203 solicitudes de restitución registradas. 127 Estos procesos son fundamentales para revertir la concentración de la tierra que se acentuó a causa del conflicto armado interno. Por otro lado, la protección de los demandantes es esencial, ya que se enfrentan a las amenazas de los diferentes actores armados.

JUSTICIA TRANSICIONAL

El sistema de justicia transicional colombiano

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición se creó como parte de los acuerdos de paz. El SIVJRNR está compuesto por la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); la Unidad Especial de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD); así como por las medidas de reparación integral para la construcción de la paz y las garantías de no repetición. El SIVJRNR se incorporó a la Constitución Política de Colombia mediante el Acto Legislativo 01 de 2017. Cada uno de sus componentes cuenta con su propio marco normativo.

A continuación, se examinarán las diferentes partes del sistema, centrándose en la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz.

Comisiones de la verdad

LOS LÍMITES DE ACCIÓN DE LAS COMISIONES DE LA VERDAD

El tiempo ha demostrado que las altas expectativas sobre una comisión de la verdad son probablemente uno de sus peores enemigos. Por eso, es importante ser consciente de las posibilidades y limitaciones de las comisiones de la verdad. ¿Qué se puede esperar de ellas?

Uno de los límites respecto a la inclusión de los pueblos indígenas en el proceso es que las comisiones de la verdad suelen crearse para reafirmar los objetivos de unidad y reconciliación en el marco de un Estado-nación. En este modelo, el Estado está representado por el Gobierno central y la atención se enfoca en las violaciones de los derechos humanos relativamente recientes en las que los testigos y supervivientes individuales contribuyen a una verdad que se registra por escrito. Las comunidades indígenas que pueden aportar una perspectiva más abarcadora contada por medio de la tradición oral podrían encontrar este modelo tradicional bastante limitante. Diferentes formas de contrarrestar estas diversas realidades y expectativas se expusieron con anterioridad.

Según Arthur, esperar que las comisiones de la verdad sean capaces de ofrecer la autodeterminación y los derechos políticos de forma inmediata sería pedir demasiado. Lo que sí está en sus manos es la posibilidad de mejorar la legitimidad política de los pueblos indígenas; y a su vez, dejar constancia de cómo la erosión de la autodeterminación y los derechos políticos ha ido en detrimento del cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas. De esta forma, las comisiones de la verdad pueden servir como vehículo para promover un cambio positivo en la sociedad que contribuya al reconocimiento de los pueblos indígenas como iguales, pero con derechos distintivos. 128

Si bien el Gobierno en general utilizaría la justicia transicional como un medio para dejar el pasado atrás, los pueblos indígenas pueden aprovechar el proceso y el momento histórico para aclarar las condiciones actuales utilizando el pasado. ¹²⁹

EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES

En Guatemala los pueblos indígenas representaron el grueso de las víctimas en el conflicto armado interno, siendo severamente afectados por la guerra que en su naturaleza fue rural y «sucia». Además, en Perú los pueblos indígenas fueron los más afectados por un conflicto armado que también se caracterizó por ser esencialmente rural y «sucio». Aunque las comisiones de la verdad en estos países no tenían una orden explícita para evaluar las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, los informes finales incluían conclusiones específicas sobre estos. Lo mismo ocurre con las comisiones de Paraguay y Brasil. Todos estos son ejemplos de comisiones que han tratado la transición del conflicto armado a la paz (Guatemala y Perú) y de la dictadura a la democracia (Paraguay y Brasil). La continuación de los procesos en Perú y Guatemala derivó en los juicios de los expresidentes Alberto Fujimori y Efraín Ríos Montt, entre otros, incluidos casos de atrocidades cometidas contra los pueblos indígenas.

Ahora bien, otra de las categorías de las comisiones de la verdad es aquella que se ocupa exclusivamente de las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los pueblos indígenas en el marco de la colonización. Estas comisiones

no se limitan al estrecho marco temporal de un conflicto armado interno o un período de gobierno autoritario, ni a los acontecimientos relacionados con ellos. Por el contrario, se centran exclusivamente en las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas y tienen más posibilidades de exponer la historia en su totalidad. Los dos mayores referentes en este sentido son la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Canadá y la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Estado Wabanaki de Maine, las cuales poseen un gran mérito al ser creadas por los pueblos indígenas en cooperación con los Gobiernos. Sin embargo, las funciones de ambas comisiones eran bastante restringidas: en el caso de la Comisión canadiense se centraba en los internados para niños indígenas gestionados por la Iglesia; mientras que la de Maine se enfocaba en el sistema estatal de bienestar infantil y su impacto en los pueblos indígenas. En la práctica, ambas comisiones actuaban más allá de los límites de sus funciones. No obstante, aún no se ha creado una comisión de la verdad integral ni un proceso de justicia transicional completo que aborde todos los aspectos de la colonización que afectan a los pueblos indígenas. Algunos objetarán que la justicia transicional no es aplicable en sentido estricto, ya que no hay una transición en marcha. Sin embargo, no solo las herramientas proporcionadas por la justicia transicional pueden proveer una buena base para estos procesos, siempre y cuando se adapten culturalmente, sino que se podría argumentar que hay una transición en curso, la de la colonización al autogobierno y la autodeterminación.

Aunque es demasiado pronto para saber cuál será el resultado de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Noruega, que investiga la «norueguización» y las injusticias cometidas contra el pueblo Sami y la minoría noruego-finlandesa Kven, su creación promete un resultado más amplio. Por otro lado, en Suecia, el Gobierno nacional ha respondido positivamente a la petición del Parlamento Sami sobre la creación de una comisión de la verdad conjunta que probablemente seguirá la misma línea.

En el caso de Colombia, la Comisión de la Verdad y todo el SIVJRNR se enmarcan en el conflicto armado interno, y en ese sentido es similar a las experiencias de Guatemala y Perú, aunque el énfasis en los pueblos indígenas y la inclusión y la adaptación cultural de los procesos y prácticas apunta a estándares más altos. También hay muchas iniciativas paralelas y conectadas a la Comisión de la Verdad que permiten exponer y analizar la historia de los pueblos indígenas en Colombia y los actos y efectos de la colonización. Un ejemplo de ello es «Tiempos de vida y muerte» desarrollado por la ONIC en cooperación con el Centro Nacional de Memoria Histórica, que es un producto web dentro del proyecto del Informe Nacional de los Pueblos Indígenas que aporta información más detallada sobre el tema.

La cuestión es, sin embargo, hasta qué punto podrá llegar la Comisión de la Verdad colombiana en cuanto a 500 años de colonización. Probablemente es demasiado pedir que actúe como una comisión de la verdad sobre colonización, pero sería importante acercarse a ello en la medida de lo posible. Esta necesidad, lamentablemente, surge a partir de que las posibilidades de la materialización en un futuro próximo de una comisión de la verdad centrada exclusivamente en los pueblos indígenas son muy reducidas.

Eduardo González, en una entrevista con el ICTJ, señaló que la justicia transicional a lo largo de los años se ha interrelacionado con áreas temáticas transversales como el género, la juventud y el desarrollo. Es tiempo de que «proporcione a los activistas indígenas una herramienta adicional para reclamar más derechos». 130 ¿ Puede aportar la justicia transicional en Colombia estas herramientas?

LA COMISIÓN DE LA VERDAD COLOMBIANA

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (la Comisión) fue creada mediante los acuerdos de paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP. La Comisión es una institución del Estado a nivel constitucional, independiente del Gobierno y autónoma, con un período de tres años de duración, vigente desde el 28 de noviembre de 2018.

El artículo 4 del Decreto 588 de 2017 establece que la Comisión es un mecanismo extrajudicial. Sus actividades no serán de carácter judicial ni sus conclusiones servirán para acusar penalmente ante ninguna autoridad judicial. La información recibida o emitida por la Comisión no podrá ser trasladada a las autoridades judiciales para ser utilizada con el fin de asignar responsabilidades en procesos judiciales o tener valor probatorio, ni las autoridades judiciales tendrán la facultad de solicitar información procedente de la Comisión para el intercambio de información dentro del SIVJRNR. Esto significa que la Comisión puede recibir información de la JEP para cumplir con sus objetivos. Sin embargo, la Comisión no puede ofrecer información a la JEP. Por otro lado, entre la Comisión y la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos se permite y se fomenta el intercambio de información, desde una perspectiva extrajudicial.

La Comisión tiene cuatro objetivos:

- 1. El esclarecimiento de la verdad sobre el conflicto armado interno.
- 2. El reconocimiento de las víctimas y la afectación y violación de sus derechos; el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales y colectivas; y el reconocimiento por parte de la sociedad sobre lo ocurrido.
- 3. La promoción de la convivencia en los territorios.
- 4. La contribución a la no repetición del conflicto armado.

La Comisión cuantifica al menos nueve millones de víctimas dentro y fuera de las fronteras del país. Concentrará su actividad donde el sufrimiento ha sido mayor y el silencio dominante. El trabajo de la Comisión se divide en nueve zonas geográficas dentro del país. A estas se suma una décima «zona» compuesta por los resguardos indígenas, las comunidades afrocolombianas, los palenqueros, los raizales y los rom. Por último, también existe una «zona» especial que comprende unos 28 países que cuentan con la diáspora colombiana que tuvo que huir del país a causa del conflicto armado, lo que forma parte del trabajo extraterritorial de la Comisión.

La Comisión, según sus funciones, deberá contribuir al esclarecimiento y reconocimiento de 13 áreas temáticas diferentes con el fin de explicar el origen y la persistencia del conflicto armado interno. Si bien se puede decir que todas ellas son relevantes para los pueblos indígenas, uno de ellos nombra explícitamente a los grupos étnicos; el impacto humano y social del conflicto, particularmente en los grupos que más sufrieron y que requieren una protección especial, como los niños, los grupos étnicos y las mujeres. Otra área temática de importancia es el contexto histórico y las causas y orígenes del conflicto sobre la base del informe de la Comisión del Conflicto y sus Víctimas presentado en 2015. 131 Finalmente, otro eje temático de gran importancia para los pueblos indígenas es el del desplazamiento y despojo de tierras en el marco del conflicto armado. La Comisión afirma que, aunque existen otros tipos de violencia y conflictos en Colombia, deberá circunscribirse a estas 13 áreas temáticas. Además, teniendo en cuenta su amplio mandato, solo se podrán priorizar los momentos y eventos más importantes de cada región. Esto se hará en colaboración con las organizaciones, comunidades y sectores implicados.

En cuanto a sus tareas, la Comisión tiene la función de determinar las responsabilidades colectivas que se derivan del esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

En cuanto a la contribución de la Comisión a la convivencia pacífica en los territorios se propuso un amplio rango de líneas de actuación. Entre ellas se encuentran los diálogos y acuerdos entre diferentes grupos, la gestión de conflictos y el fortalecimiento de procesos que unan a las comunidades con la naturaleza, los ríos y los bosques.

La Comisión parte de 1958 como su punto de referencia, ya que fue un punto de quiebre cuando la violencia política entre conservadores y liberales dio lugar a otro tipo de violencia; la insurgencia y la contrainsurgencia que desencadenó lo que internacionalmente se conoce como conflicto armado interno. Sin embargo, la Comisión también tendrá en cuenta la violencia política histórica como factor de análisis a través del material secundario disponible. Esto implica tomar en cuenta el hecho de que los pueblos étnicos han sido víctimas de violencia durante el conflicto armado por razones que se remontan mucho antes del siglo XX. La Comisión también parte de una dimensión socio-histórica entendiendo el conflicto armado como un proceso complejo y cambiante que está profundamente arraigado en la cultura colombiana, su orden económico y sus estructuras y dinámicas políticas.

El enfoque étnico de la Comisión de la Verdad

La Comisión, en consonancia con lo establecido en los acuerdos de paz, adopta un enfoque étnico especial que busca garantizar la participación de los grupos étnicos en el esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de responsabilidades, la convivencia y las contribuciones para la no repetición. Esto implica cinco líneas de actuación:

- Un espacio especial de consulta que garantice la participación de los grupos étnicos en el desarrollo de una metodología diferenciada que tenga en cuenta sus culturas, lenguas y aspectos geográficos particulares que será cogestionada con las demás partes del SIVJRNR.
- La elaboración de un capítulo especial sobre los grupos étnicos en el informe final.
- La concertación permanente con las autoridades étnicas de los territorios.
- El diálogo permanente a través de un grupo de trabajo conformado por autoridades que representen a los diferentes grupos étnicos.
- La creación de una junta consultiva étnica integrada por representantes de los grupos étnicos y expertos en áreas específicas.

El proceso de consulta dio lugar a acuerdos separados con los diferentes grupos étnicos. El de los pueblos indígenas concluyó en enero de 2019 y es un acuerdo integral que incluye a las tres entidades del SIVJRNR. ¹³² En cuanto a las especificidades de la Comisión de la Verdad, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas (MPC) presentó sus sugerencias sobre el protocolo de relacionamiento de la Comisión de la Verdad con los pueblos indígenas y la metodología de trabajo con los grupos étnicos. Estas fueron incorporadas posteriormente al documento por un grupo de trabajo conjunto. Un acuerdo central fue la creación de un Comité Directivo para los Pueblos Étnicos dentro de la Comisión de la Verdad que deberá coordinar las acciones con los pueblos para garantizar un enfoque de acción sin daño; así como contribuir al fortalecimiento de los derechos colectivos y de las comunidades de los grupos étnicos. Entre los acuerdos también se encuentra la mayor atención a la dimensión artística y cultural de la Comisión, así como

una división geográfica diferenciada del trabajo de la Comisión en el caso de los pueblos indígenas. La Comisión también acordó acoger los criterios de priorización presentados por la MPC y concluir la priorización con las autoridades a nivel local. 133

El protocolo de la Comisión para las relaciones con los pueblos indígenas y su metodología étnica son documentos inclusivos y completos que tienen el potencial de contribuir a un enfoque diferenciado que facilite la interacción activa y efectiva con los pueblos indígenas como comunidades e individuos, si se aplican en toda la institución y el proceso. 134 El informe de 2019 sobre Colombia de la OACNUDH, así como el tercer informe del Instituto Kroc, elogian la integración de los grupos étnicos en el trabajo de las tres entidades del SIVJRNR. 135

Medidas legales

MARCO JURÍDICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA

La Constitución de 1991 introdujo el reconocimiento y la protección legal específica de los pueblos indígenas como grupo cultural y sus derechos sobre los territorios. También reforzó el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y a la autodeterminación. La Constitución se convirtió en una herramienta para reclamar los derechos de los pueblos indígenas. La movilización social, las protestas y las ocupaciones de tierras como forma de reivindicación se trasladaron en parte a la agenda política nacional, al reclamar la protección de sus derechos. Las nuevas instituciones como el Tribunal Constitucional y la Asamblea Constituyente se utilizaron para crear un nuevo pacto social para los pueblos indígenas. La Asamblea Constituyente abolió las leyes que impedían a los pueblos indígenas la gestión de sus propias vidas y territorios, mientras que la Corte Constitucional reforzó el estatus de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, así como la propiedad colectiva de los territorios. Por último, el Gobierno pasó a tener la obligación legal de consultar a las comunidades indígenas a la hora de tomar medidas que afectasen sus derechos y territorios.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas a través de la legislación y la jurisprudencia, en la práctica su impacto ha sido limitado. Un ejemplo de esto es la concesión de licencias para explotar recursos naturales en territorios indígenas sin seguir las normas de consulta establecidas por la Corte Constitucional. En general, la obligación de consultar es vista como una barrera para el progreso y el desarrollo en lugar de una herramienta para la inclusión y el desarrollo sostenible. La falta de implementación de los instrumentos legales y políticos, el alto nivel de impunidad y la ausencia de una agenda progresista para la inclusión y el reconocimiento de los pueblos indígenas desembocan en esta situación. 136 ¿Pueden las medidas legales del sistema de justicia transicional apoyar un desarrollo diferente?

LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La Jurisdicción Especial para la Paz es el componente de justicia del SIVJRNR, creado por el Acuerdo de Paz. La JEP está destinada a investigar, esclarecer, juzgar y sancionar los delitos más graves cometidos a lo largo de más de 50 años de conflicto armado en Colombia. El beneficio de que un perpetrador decida comparecer ante la JEP es la reducción de las sanciones que se aplican a quienes cooperan plenamente con la justicia al decir la verdad y reconocer su responsabilidad.

Todavía es pronto para evaluar la JEP desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas, pues apenas ha comenzado a funcionar y queda mucho camino por delante antes de ver resultados concretos. Lo que se puede evaluar hasta ahora es el proceso de consultoría con los pueblos indígenas y el perfil de los casos seleccionados.

El proceso de consultoría con los pueblos indígenas se ha llevado a cabo dentro del mismo marco de la JEP y en colaboración con las demás instituciones del SIVJRNR. Se han desarrollado los protocolos de relación y participación de los pueblos indígenas y habrá reuniones periódicas para su seguimiento a través de la Comisión Étnica y Racial. Cuatro de los 38 magistrados de la JEP son de

los pueblos indígenas. Hasta este punto todo marcha bien. Sin embargo, lo que probablemente se convertirá en el mayor desafío es la complementariedad con los sistemas de justicia de los pueblos indígenas (Jurisdicción Especial Indígena) y el deseo establecido en la Agenda de Paz de los Pueblos Indígenas discutida anteriormente de manejar casos de violaciones a los derechos humanos no solo cometidos por miembros de sus comunidades, sino también por otros actores. La inclusión de las perspectivas territorial y étnica está regulada en el Reglamento de la JEP. En el capítulo 15 se describe la coordinación con la Jurisdicción Especial Indígena, mientras que en el capítulo 16 se abordan las funciones de la comisión territorial y ambiental y de la comisión étnica dentro de la JEP. Ambas comisiones tienen relación con los derechos de los pueblos indígenas.

El Reglamento establece tanto la coordinación y articulación interjurisdiccional como la participación de las víctimas y victimarios correspondientes a los pueblos indígenas en el marco de la JEP. Las disposiciones del documento constituyen un marco bastante flexible que tiene el potencial de cumplir con una participación sensible a la cultura de los pueblos indígenas dentro de la JEP, así como una coordinación interjurisdiccional que puede aproximarse a las expectativas de complementariedad de la Jurisdicción Especial Indígena expuestas por los pueblos indígenas. Ayda Quilcue Vivas, consejera de Derechos Humanos y Paz de la ONIC afirmó que «por primera vez se manifiesta una voluntad expresa entre dos sistemas de justicia, como son la JEP y la JEI, que dista mucho del Sistema Ordinario en este país, estos acuerdos abren un camino de esperanza». 137

Si se observan los casos asumidos hasta ahora por la JEP, cinco de los siete casos tienen relación con los derechos de los pueblos indígenas y con los pueblos indígenas como víctimas.

El caso número 2 que atiende la JEP se enfoca en la situación de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas en el departamento de Nariño. Este caso prioriza el enfoque territorial y étnico, sobre todo por las acciones victimizantes perpetradas contra el pueblo Awá. La zona ha estado marcada por actividades económicas ilegales relacionadas con el conflicto armado, como la minería

ilegal y el tráfico de armas, contando con prácticas victimizantes como las minas antipersona, el trabajo y los desplazamientos forzados, el confinamiento, las masacres y las detenciones arbitrarias. 138

El tercer caso se refiere a las ejecuciones extrajudiciales conocidas como «falsos positivos», en las que las víctimas eran presentadas como soldados enemigos muertos en combate por las fuerzas del Estado. Esta práctica fue uno de los elementos principales en el examen preliminar de la Corte Penal Internacional sobre Colombia. Algunas de las víctimas pertenecían a comunidades indígenas. 139

Los casos número 4 y 5 de la JEP abordan la grave situación de los derechos humanos en varios municipios de los departamentos de Antioquia, Chocó y Cauca. Incluyen los desplazamientos forzados relacionados con el acaparamiento de tierras, los daños ambientales, las masacres, las torturas, la violencia sexual, el reclutamiento forzado y la detención ilegal, entre otros delitos. Una parte importante de las víctimas fueron diferentes pueblos indígenas y una razón central para el desarrollo de estos dos casos es mostrar las consecuencias del conflicto en los pueblos indígenas, ya que estas regiones han sido de las más afectadas por el conflicto. 140, 141

Por último, el caso número 7 de la JEP investiga el reclutamiento y la utilización de niños en el conflicto armado interno. Se trata de un ámbito en el que el nivel de impunidad es alto, ya que el sistema de justicia ordinario solo ha llegado a sentencias condenatorias en diez casos a lo largo de los años. Solo las investigaciones abiertas por la Fiscalía General de la Nación contabilizan 5 252 víctimas reclutadas por las FARC- EP, pero esto es solo una parte del número real de víctimas. Como ejemplo, Human Rights Watch estimó que en 2003 las FARC-EP contaban con unos 7 400 niños soldados en su organización, mientras que el número total de niños soldados en ese momento ascendía a 11 000.142 La JEP considera que el reclutamiento de niños pertenecientes a los grupos étnicos es especialmente grave, ya que implica la pérdida de la identidad cultural y del papel que desempeñan en sus comunidades. La ONIC registró 540 casos de reclutamiento de niños pertenecientes a pueblos indígenas entre 1989 y 2016.143

Comparación con el marco de investigación

MANDATO

El primer requisito del marco de investigación es sobrepasar los límites de un enfoque de justicia transicional centrado en el Estado. Esto significa tener en cuenta las diferentes naciones y minorías presentes dentro del Estadonación y adoptar un enfoque multiétnico y multicultural. Una forma común de interpretar la reconciliación en una comisión de la verdad es a través del restablecimiento de la confianza entre los ciudadanos y entre estos y el Estado, así como la reparación de la unidad e identidad nacionales. Sin embargo, aunque la reconciliación es un objetivo importante, no debería significar el fortalecimiento de una identidad nacional concreta a expensas de otras. Esto no solo ignora el derecho de los pueblos indígenas a definir su propia nación, tal y como establece la Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas, sino que deja de lado el hecho de que muchos conflictos originan y contribuyen al desarrollo de patrones de dominación étnica y de falta de aceptación de un entorno multiétnico. En lugar de una reconciliación mononacional, es necesario un enfoque de reconciliación multinacional, multicultural y multiétnica, que requiere un diálogo entre estas dimensiones.

En el proceso colombiano, este aspecto se hace probablemente más evidente cuando se observan los acontecimientos no necesariamente propios del conflicto armado interno, sino que ocurrieron antes y durante el conflicto, como es el caso del acceso y la posesión de la tierra y el territorio donde los diferentes grupos étnicos compiten por los recursos. Los pueblos indígenas, los grupos afrodescendientes y las personas que forman parte de los resguardos campesinos tienen que convivir. Simultáneamente, su propiedad y existencia se ven amenazadas por la invasión de los colonizadores, las industrias extractivas legales e ilegales y otras. Esto nos lleva también a los diferentes modelos de desarrollo aplicados por las diferentes culturas y el Estado colombiano. Para los pueblos indígenas, esto constituye una barrera significativa en relación con el Estado, ya que el modelo de desarrollo basado en la extracción de recursos naturales, fomentado por el Gobierno, contradice sus cosmovisiones y amenaza su bienestar y supervivencia como pueblos.

Aunque los tres componentes del SIVJRNR fueron diseñados para consultar, incluir y adaptarse a las diferentes minorías étnicas, en lo que respecta a la reconciliación es demasiado pronto para saber si el proceso será capaz de adoptar un enfoque multinacional, multiétnico y multicultural. La Comisión de la Verdad, así como la JEP, ciertamente ponen mucho empeño en investigar las infracciones al derecho internacional humanitario y las graves violaciones a los derechos humanos cometidas contra los pueblos indígenas, así como en esclarecer el impacto del conflicto armado interno en su bienestar y supervivencia como individuos y pueblos. Pero, tal vez, la tarea de reconciliación multidimensional constituya una de las más difíciles de lograr para el SIVJRNR. Desde el punto de vista temporal, como proceso, no sería razonable exigir la consecución completa de estos objetivos dentro del plazo tan limitado del que dispone la Comisión de la Verdad, aunque sí sería importante establecer los cimientos para lograrlo. También hay que tener en cuenta que en el país se están llevando a cabo muchas iniciativas, propias de los pueblos, las comunidades y la sociedad civil, que pueden contribuir a esta reconciliación multidimensional; no obstante, la inclusión oficial de este concepto por parte del Estado es fundamental para su éxito.

La negociación del Acuerdo de Paz, por su parte, fue un asunto exclusivamente entre el Estado colombiano y las FARC-EP. Los pueblos indígenas habían exigido mucho antes de las negociaciones ser parte del proceso, pero su voluntad no fue escuchada y, en consecuencia, se ignoró su condición de naciones. No fue hasta las últimas etapas de las negociaciones que fueron invitados a la mesa, para tratar el Capítulo Étnico.

El segundo componente del marco de investigación llama a la justicia transicional a *sobrepasar los límites de una forma de análisis individualista*. Muchas comisiones de la verdad se han centrado en los crímenes cometidos contra individuos, como las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura. Aunque es absolutamente importante y también contribuye a los patrones de violencia en un contexto específico, contar la verdad en relación con los pueblos indígenas implica necesariamente el análisis de los efectos sobre los pueblos y las comunidades, incluidos los derechos

económicos, sociales, culturales y ambientales. En el caso colombiano, el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP tiene en cuenta no solo los daños individuales, sino que también considera en gran medida el impacto sobre diferentes grupos, incluidos los pueblos indígenas. El Capítulo Étnico en particular refuerza este enfoque.

También en el caso de la Comisión de la Verdad y de la JEP hay un énfasis evidente en los daños que el conflicto armado interno ha causado a los grupos étnicos. Incluso en los casos abiertos en el marco de la JEP, el enfoque en los grupos étnicos como colectivos es incuestionable.

El tercer elemento del marco de investigación llama a la justicia transicional a sobrepasar los límites de las violaciones recientes. Un proceso típico de justicia transicional derivado de la transición de un régimen autoritario a la democracia o de un conflicto armado interno a la paz se limita al período comprendido entre el estallido y la conclusión de los acontecimientos. Las comisiones pueden, por razones explicativas, ser un poco más flexibles en cuanto al período de tiempo que se maneja para exponer los antecedentes de los principales acontecimientos, pero en términos generales se ciñen al marco temporal limitado establecido en sus mandatos. Cuando se trata de los pueblos indígenas, esto se convierte en un factor limitante, ya que es probable que los acontecimientos más significativos respecto a la violación de sus derechos vayan más allá del breve período analizado por este tipo de comisiones de la verdad. Si se piensa en los pueblos indígenas de América, la historia de violencia y represión se remonta a más de 500 años atrás. En el caso específico de Colombia, el largo conflicto armado interno hace que haya un período relativamente amplio para trabajar (desde 1958 hasta 2016), pero aun así dista mucho de lo que habría sido un marco de tiempo adecuado para una comisión de la verdad que se ocupara exclusivamente de la represión histórica de los pueblos indígenas por parte del Estado colombiano. La Comisión de la Verdad parece estar abierta a ser más flexible en este aspecto para reflejar los efectos en los pueblos indígenas. De hecho, su mandato incluye explicar el contexto histórico en cuanto a los orígenes y las múltiples causas del conflicto, al apoyarse en los documentos publicados por la Comisión Histórica

del Conflicto y sus Víctimas y otras fuentes. Sin embargo, aún está por ver hasta qué punto llega la Comisión en su informe final y el mandato se sigue reduciendo al conflicto armado interno.

En el caso de la JEP, los casos abiertos no solo son recientes, sino que, al mismo tiempo, no se remontan muy atrás en el tiempo. Por ejemplo, en el caso cinco, sobre la situación en el norte del Cauca, el período de investigación se fija entre 1993-2016. Esto puede deberse a que la posibilidad de encontrar y presentar pruebas es uno de los criterios de elección de los casos y el tiempo es una limitación evidente para ello.

El cuarto componente del marco de investigación exige que la justicia transicional sobrepase los límites de las fuentes escritas y de archivo. Las entrevistas, las audiencias públicas y otros actos son el núcleo de las comisiones de la verdad, incluida la de Colombia. Sin embargo, la fuente oral suele traducirse por escrito en forma de informes y recomendaciones, utilizando la lengua dominante; mientras que la tradición oral es generalmente una pieza central de la cultura de los pueblos indígenas. Aun así, al generalizar la tradición oral, se descuida el hecho de que las distintas culturas también presentan características diferentes en cuanto a su comprensión del entorno propio y del circundante, los marcos temporales y los acontecimientos históricos. Adaptarse a esta realidad significa examinar todas las etapas del proceso, incluidos la metodología, la interacción efectiva con los pueblos, los productos resultantes y su presentación. Al igual que con otros grupos, el resultado dependerá necesariamente de a quién se incorpore al proceso, es decir, a qué subgrupos y personas se escuche. Manejar todos estos aspectos en un país que cuenta con más de un centenar de pueblos, obviamente, es una tarea ingente. El éxito está intimamente relacionado con la participación significativa de los pueblos indígenas en todo el proceso. La Comisión y la JEP comenzaron con el pie derecho al invitar a los pueblos en una fase temprana y crear mecanismos de acompañamiento continuo del proceso. Sin embargo, hay algunos motivos de preocupación, principalmente en lo que respecta a la seguridad. ¿Podrá la Comisión operar en todas las áreas relevantes a pesar de la situación de seguridad? ¿Están dispuestos a participar en estas condiciones

los pueblos indígenas y podrán hacerlo con seguridad? La Comisión aplicará formas alternativas de participación en las zonas donde encuentre dificultades para operar debido a las condiciones de seguridad, pero ¿qué consecuencias traerá esto para la verdad, la reconciliación y la no repetición?

En lo que respecta a las fuentes escritas frente a las orales, las entrevistas con la Comisión suelen grabarse y luego transcribirse. Esto significa que los registros estarán disponibles en ambas formas y podrán utilizarse para productos no escritos, incluso en diferentes idiomas. Es demasiado pronto para saber exactamente qué productos se elaborarán para la difusión de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión, pero el hecho de consultar continuamente a los pueblos indígenas a lo largo del proceso permite llegar a un resultado que responda a los intereses de las diferentes culturas. Sin embargo, si se observan los productos disponibles al momento de escribir el presente informe, incluso los realizados por los pueblos indígenas son escritos o se encuentran en Internet. Por supuesto, esto puede estar relacionado con el hecho de que son los más visibles y por razones naturales se llega a ellos más fácil cuando se realiza un análisis documental.

En cuanto a la JEP, gran parte de los avances y desafíos son comunes a los que enfrenta la Comisión. Sin embargo, al tratarse de una institución judicial, existen algunos retos adicionales. Entre ellos figuran la evaluación y comprensión de las pruebas orales, la comunicación de los resultados y las conclusiones, y el reconocimiento y las reparaciones que determinarán las sentencias que involucren a los pueblos indígenas como víctimas y victimarios (individuales), apuntando a una reparación adaptada a la realidad cultural en cuestión. Por último, la UBPD es una institución que ha sido parte del proceso conjunto de consultas con los pueblos indígenas en cooperación con la Comisión y la JEP; de modo que están presentes los elementos necesarios que garantice un proceso exitoso culturalmente adaptado para el esclarecimiento y búsqueda de personas desaparecidas forzosamente y la devolución de las víctimas encontradas a sus familias. Solo resta conocer cómo se aplicará en la práctica.

PROCEDIMIENTOS

El segundo nivel del marco de investigación se refiere a los protocolos y procedimientos del sistema de justicia transicional en todas las etapas del proceso, al involucrar a los pueblos indígenas y adaptarse a ellos.

El primero de los tres aspectos a tener en cuenta es *garantizar la consulta para* obtener el consentimiento previo, libre e informado. Un factor crucial para el éxito de las comisiones de la verdad es consultar a quienes deben servir: las víctimas. Estas consultas deben tener lugar a lo largo de todo el proceso, desde su diseño hasta su implementación. A este respecto, es importante tener en cuenta el hecho, a menudo declarado, de que, para las comisiones de la verdad, el proceso es tan importante como el resultado. En el caso de los pueblos indígenas, el Estado tienen el deber de consultar de buena fe para obtener el consentimiento previo, libre e informado de cualquier medida administrativa o legislativa que les afecten.

Como se ha comentado con anterioridad, la negociación de los acuerdos de paz no supuso un procedimiento satisfactorio de consentimiento previo, libre e informado, pues la participación de los pueblos indígenas tuvo lugar en las últimas fases de las negociaciones de paz, al dar lugar al Capítulo Étnico. Además, en la preparación de la implementación de los acuerdos de paz, se aplicó el mecanismo del fast track, lo que supuso una escasa participación de los pueblos indígenas y, muy probablemente, que el proceso no estuviera a la altura de las normas de consentimiento previo, libre e informado. La mayoría de las normas consultadas con los pueblos indígenas se quedaron en papel o se modificaron sustancialmente después de las consultas. Sin embargo, cuando se trata de las diferentes partes del SIVJRNR, la participación y las consultas de buena fe para obtener el consentimiento previo, libre e informado se establecieron como norma de los procesos desde el principio.

El segundo elemento del marco de investigación es que el sistema de justicia transicional respete las instituciones representativas de los pueblos indígenas. En relación con el consentimiento previo, libre e informado, un elemento central es determinar quién representa a los pueblos indígenas. En un asunto que concierne a un solo pueblo, la representación podría ser más sencilla, pero en el marco de un sistema de justicia transicional podría ser un desafío determinar la participación legítima. Una forma natural de garantizar la inclusión y evitar la exclusión es a través de una representación amplia, no obstante, también supone un reto en términos de coordinación. Además, las comunidades indígenas, como todas las sociedades, están formadas por diferentes sectores que no necesariamente están representados en su liderazgo, como las mujeres, los niños y los jóvenes. Para una comisión de la verdad, constituye un reto asegurar que todos los que deban ser escuchados tengan la oportunidad y que los intereses de los diferentes subgrupos sean tomados en cuenta. También es fundamental el principio de *acción sin daño* para evitar que se agraven las divisiones dentro de las comunidades y entre ellas, así como para evitar la revictimización. Desde una perspectiva de justicia transformadora —es decir, para que la justicia transicional contribuya a un proceso transformador en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas—, el fortalecimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas y del movimiento en su conjunto puede ser un resultado importante del proceso de justicia transicional, así como se constató en Guatemala. 144

En Colombia, se ha respetado a las instituciones representativas de los pueblos indígenas. Sin embargo, las mujeres no se han sentido necesariamente representadas en las organizaciones indígenas nacionales y se han pronunciado además en otros ámbitos, ejemplo de esto es la participación de las mujeres en el proceso de paz, lo que constituyó un vehículo para promover la defensa de sus derechos. Si bien esta decisión es completamente natural, algunas mujeres también han dudado en participar y hablar por temor a verse afectadas por esta decisión, o a perjudicar y dividir al movimiento indígena. En la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas, que es el mecanismo utilizado para el consentimiento previo, libre e informado en relación con el SIVJRNR, los ocho delegados que representan a las organizaciones indígenas son hombres. Por otro lado, solo uno de los dos «invitados permanentes» es una mujer y dos de los cinco delegados que representan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI) son mujeres. 145 Aunque estas cifras y la representación no demuestran la influencia real en estos procesos, sí indican que hay un problema potencial de representación y un problema real de igualdad.

Uno de los muchos desafíos en el caso colombiano es el gran número de pueblos indígenas. Si bien el proceso se hace más manejable a través de la interacción con organizaciones que representan a varios o incluso a un gran número de pueblos, como en el caso de la Organización Nacional Indígena de Colombia, parece razonable preguntarse si los pueblos que son más pequeños en número y se encuentran en peligro de extinción tienen voz e influencia real. La ONIC alega representar a estos pueblos y en efecto llama la atención sobre la situación especial que enfrentan, pero, aun así, en un proceso como este, debe ser de gran importancia procurar que no solo los pueblos con mayor número de miembros sean escuchados y se beneficien del proceso, sino que también lo sean aquellos que carecen de recursos y de plataforma política propia. De lo contrario, el proceso corre el riesgo de agravar las desigualdades y la fragmentación entre las comunidades.

El tercer y último elemento es que la justicia transicional *preste atención a las* necesidades específicas de los testigos indígenas. Las diferentes entidades de la justicia transicional deben adoptar metodologías culturalmente adaptadas para la interacción con los diferentes pueblos indígenas, incluido el apoyo psicosocial. También es importante que cuenten con personal e intérpretes indígenas que les ayuden a cumplir con su función. Puede que los conceptos centrales del marco dentro de la justicia transicional, por ejemplo, no tengan una traducción a las lenguas indígenas, de la misma manera que la forma de describir un hecho por parte de un testigo indígena resulte difícil de entender por una persona ajena a la cultura. De ahí que, como se había mencionado anteriormente, la adaptación cultural es esencial para actuar con un enfoque de acción sin daño, que contribuya a evitar la revictimización y los efectos negativos, tanto para el individuo como para la comunidad.

En Colombia, el SIVJRNR ha establecido los protocolos para la interacción con los pueblos indígenas, situando la participación en todo momento como piedra angular del proceso; sin embargo, se trata de una tarea ingente, si se tiene en cuenta la amplia variedad de pueblos indígenas y otros grupos étnicos. Una cadena es tan fuerte como lo sea su eslabón más débil y esto se aplica ciertamente a los procedimientos especiales dentro de un proceso de justicia transicional. Tal vez lo más importante en este sentido sea el último eslabón

al final de la cadena: la interacción con las víctimas individuales y colectivas. Todavía es demasiado pronto para anticipar los resultados de esta interacción con los pueblos indígenas en la práctica, que no es más que la valoración de su experiencia de participación en el SIVJRNR.

COMENTARIO FINAL SOBRE LA COMPARACIÓN

Al observar el proceso de paz colombiano y el alcance de la justicia transicional, en lo que va del proceso, en comparación con las recomendaciones del ICTJ, utilizadas como marco de investigación para este estudio, se muestra un proceso que cumple en un alto grado con estas recomendaciones. La parte que más difiere es la relacionada al proceso de paz —es decir, la negociación de los acuerdos de paz, que fue un asunto entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, ignorando, al menos en parte, la condición de nación de los pueblos indígenas y su derecho al consentimiento previo, libre e informado—, a pesar de que se les invitara en el último momento, para las negociaciones del Capítulo Étnico junto con otras minorías étnicas. Sin embargo, también es cierto que las negociaciones de paz son la única parte del proceso de transición examinada en este documento que ha concluido y, por tanto, la única que puede evaluarse plenamente.

Suponiendo que la aplicación del SIVJRNR siga el camino emprendido durante su fase inicial, existen altas probabilidades de que el proceso colombiano sea transformador en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas, contando con la exactitud de las recomendaciones del ICTJ. Sin embargo, no solo el SIVJRNR es decisivo en este sentido, también otras partes que no se examinaron en este documento, como por ejemplo el programa de restitución de tierras, el programa de reincorporación, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Reforma Rural Integral tendrán implicaciones para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas. También influye de manera decisiva la situación de la paz y la seguridad en los territorios indígenas, amenazada por actividades legales e ilegales en forma de industrias extractivas, agronegocios, colonización de pequeños agricultores, producción y

tráfico de drogas, grupos armados ilegales y bandas criminales, que continúan e incluso se exacerban en la era del posacuerdo; lo que provoca desplazamientos, confinamientos, acaparamiento de tierras, asesinatos y otras violaciones de los derechos humanos que conducen a un verdadero etnocidio o genocidio cultural y, en algunos casos, a la limpieza étnica de los pueblos indígenas.

Finalmente, sería pertinente referirse a la integralidad del sistema colombiano de justicia transicional. El el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición lleva la palabra integral en su propio nombre, pero esto solo es cierto hasta un punto. Sus tres componentes, la CEV, la JEP y la UBPD, deben colaborar en gran medida y, como se ha comentado, lo ha hecho, por ejemplo, en lo que respecta a la coordinación de los procesos para el consentimiento previo, libre e informado, al evitar en lo posible los procesos paralelos. Sin embargo, los mandatos y las normas de procedimiento contradicen en cierta medida esta integralidad, al menos en el sentido más amplio de integrarse también en términos de procedimientos desde la perspectiva de la víctima. El hecho de que la CEV no pueda compartir información con la JEP es una de estas contradicciones. Otro ejemplo es que las víctimas y los testigos pueden tener que comparecer ante más de una entidad, y relatar la misma historia, si participan en más de uno de sus mecanismos. A esto se suman las diferentes instituciones de reparación que se encuentran fuera del marco del SIVJRNR, y que constituyen remanentes de las instituciones creadas dentro del marco de la implementación del proceso de paz con los paramilitares, producto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) como la Unidad de Atención a Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras. Estas instituciones que se encuentran fuera del marco del SIVJRNR son centrales para la reparación y muchas personas y colectivos que ahora ingresan al SIVJRNR muy probablemente comparecieron ante ellas. Por lo tanto, la integralidad del sistema colombiano de justicia transicional es, en parte, una realidad, aunque hay que admitir que las condiciones previas son desafiantes, al tener que relacionarse con un proceso pasado con los paramilitares, y un posible proceso futuro con el ELN.

OBSERVACIONES FINALES

La participación de los pueblos indígenas en la justicia transicional: ¿una oportunidad para el cambio?

La pregunta de si la participación de los pueblos indígenas en la justicia transicional representa una oportunidad de cambio no se responde fácilmente y la respuesta necesariamente varía de un caso a otro. Además, el presente estudio de caso se relaciona con la transición de un conflicto armado interno, por lo cual la pregunta es en qué medida puede resultar en una situación en la que la transición en cuestión sea de un Gobierno autoritario a la democracia o de la colonización a la autodeterminación y la autogobernanza. El proceso colombiano de paz y justicia transicional cumple en gran medida con las condiciones planteadas en el marco de la investigación, condiciones que se supone proporcionarán las bases para la participación de los pueblos indígenas y para el avance de sus derechos. La excepción es el proceso de negociaciones de paz, en el que los pueblos indígenas fueron invitados en el último momento.

Un aspecto central del marco de investigación plantea que la justicia transicional debe sobrepasar los límites de las violaciones recientes para ayudar a hacer realidad los derechos de los pueblos indígenas. Si se piensa en una de las comisiones de la verdad más recientes que se están creando (la Comisión de la Verdad de Noruega, que investiga la «norueguización» y las injusticias cometidas contra el pueblo Sami y la minoría noruego-finlandesa

Kven), el período trabajado por la Comisión abarca desde el siglo XIX hasta la actualidad y puede extenderse incluso más atrás en el tiempo si lo considera pertinente. Este marco temporal ofrece evidentemente una base sólida que permite investigar las injusticias históricas y su impacto en la situación de los pueblos indígenas y las minorías en la actualidad, además de que se creó para estos grupos étnicos específicamente. En comparación, la Comisión colombiana y el SIVJRNR se enmarcan en un período bastante limitado (de 1958 a 2016) y los pueblos indígenas no constituyen su centro de atención. Sin embargo, debido a la duración del conflicto armado interno, este período es inusualmente amplio (59 años), mientras que la Comisión podría extenderse incluso mucho tiempo antes si lo considera pertinente para su mandato. En la práctica, la Comisión también ha demostrado ampliar el plazo más allá de 2016, al seguir y actuar ante acontecimientos de la actualidad, por ejemplo, relacionados con la grave situación de los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales a partir de la creación de la Comisión.

Podría decirse que una comisión que contara con un período de tiempo más prolongado tendría más posibilidades de ofrecer una verdad más completa, siempre y cuando poseyera los recursos para profundizar lo suficiente en cada período y tema relevante. Pero, ¿qué pasa con la justicia? La respuesta corta es que las comisiones de la verdad no suelen ser órganos judiciales y, por lo tanto, no se supone que hagan justicia en el sentido de sanciones y reparaciones materiales o monetarias. Sin embargo, la cuestión central de este informe (si la justicia transicional puede aportar cambios a los pueblos indígenas) lleva

a preguntarse qué puede aportar una comisión de la verdad y todo el sistema de justicia transicional para impulsar el cambio. Una posición es la de lo que sería justo y deseable desde la perspectiva de los pueblos y otra la de lo que es razonable y alcanzable teniendo en cuenta todos los actores e intereses en un contexto específico. Retroceder, por ejemplo, 500 años, proporcionará sin duda más información sobre las injusticias históricas además de pruebas sobre el origen de un pueblo y la ocupación histórica de tierras ancestrales, por ejemplo. Estas pruebas pueden utilizarse en diferentes procesos, incluso en los tribunales. Un ejemplo es un caso en el que una comunidad Sami¹⁴⁶ demandó al Estado sueco con el objetivo de autodeterminar los derechos de caza y pesca en su territorio, un derecho que había sido retirado mediante una decisión del Gobierno, dejando la toma de decisiones en manos de la administración regional. La comunidad Sami utilizó fuentes escritas oficiales, así como hallazgos arqueológicos, para demostrar sus vínculos a largo plazo con sus tierras ancestrales. Un sistema de justicia transicional que pueda aportar este tipo de pruebas sería un recurso potencial para los pueblos que defienden o pretenden reconquistar sus derechos a las tierras ancestrales.

Sin embargo, volviendo al caso de Colombia, ¿qué sería razonable y realizable teniendo en cuenta el contexto y sus diferentes actores? Aunque sería importante divulgar y dar a conocer ampliamente todas las injusticias cometidas por la Corona española durante la época colonial (especialmente las menos conocidas), tal vez desde una perspectiva de justicia sería más prudente y razonable centrarse en épocas más recientes, desde la independencia de España. Esto probablemente también ofrecería mejores oportunidades en términos de justicia, ya que sería posible reclamar la continuidad del Estado colombiano desde ese momento. Ahora bien, el mandato de la Comisión de la Verdad de Colombia no se remonta a la independencia de España, pero cubre un marco temporal relativamente amplio dentro del cual debería haber un buen potencial para encontrar y exponer los patrones de violaciones graves de los derechos humanos y las infracciones graves del derecho internacional humanitario cometidas contra los pueblos indígenas, aunque se limiten al contexto del conflicto armado interno. Estas conclusiones podrían utilizarse como recurso de defensa de los pueblos indígenas a un nivel más general. En

lo que respecta a la JEP, como se ha comentado, los casos serán probablemente más recientes, pero por otro lado aportarán pruebas más detalladas sobre hechos y situaciones concretas en comparación con la Comisión de la Verdad.

Al margen del SIVJRNR, también existen otros mecanismos con potencial para promover los derechos de los pueblos indígenas sobre el terreno. El programa de restitución de tierras es un componente de este tipo, que tiene el potencial de asegurar los derechos a la tierra que son tan necesarios para los pueblos originarios, aunque la mencionada escasez de capacidad para su implementación necesita abordarse para un cambio efectivo en la práctica. Otros componentes son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Reforma Rural Integral, también con dificultades para su adecuada implementación, especialmente en relación con los pueblos indígenas.

En cuanto a las condiciones altamente preocupantes de la increíblemente abundante variedad de pueblos indígenas que habitan dentro o que atraviesan las fronteras nacionales colombianas, podría ser una ventaja concentrar los esfuerzos en revelar la historia reciente de injusticias, incluidas las que se encuentran en curso. Resolver una situación en la que la mayoría de los pueblos enfrentan serias amenazas de extinción como pueblos, culturas e individuos, requiere de una atención urgente de recursos y de una acción efectiva del Gobierno colombiano y sus instituciones.

Otra disposición del marco de investigación es que los procesos de justicia transicional sobrepasen los límites de las fuentes archivísticas y escritas. Si bien esto es esencial en relación con los pueblos indígenas, al observar las diferentes iniciativas de búsqueda de la verdad llevadas a cabo por estos y sus organizaciones en Colombia, estas se expresan principalmente en español y utilizan Internet como plataforma. Las iniciativas se encontraron debido al hecho de que gran parte de la investigación se hizo utilizando fuentes de Internet, lo que no quiere decir que no haya otras muchas iniciativas de la verdad que posean otra configuración, que de hecho las hay, en especial a nivel local. La búsqueda de estas diferentes iniciativas no fue parte de este estudio, ya que su enfoque es

el proceso de justicia transicional «oficial»; sin embargo, al reflexionar sobre las iniciativas anteriores, estas podrían tener algo que agregar en materia de participación de los pueblos indígenas en la justicia transicional y la oportunidad de cambio. Para alcanzar el cambio, los pueblos indígenas necesitan defender su verdad y sus derechos frente a la sociedad «mayoritaria», incluidos el Estado y sus instituciones, y la forma de llegar a ellos es a través del lenguaje mayoritario y las plataformas más usadas. Por lo tanto, las iniciativas de los pueblos indígenas en pos de la verdad que utilizan el lenguaje del Estado colonizador son racionales desde la perspectiva del cambio.

Participación interna e instituciones representativas

En el caso colombiano, se ha respetado profundamente a las instituciones representativas de los pueblos indígenas. Sin embargo, las mujeres no se han sentido necesariamente representadas en las organizaciones indígenas nacionales y han utilizado otros espacios, como el proceso de paz, en el que su participación constituyó un vehículo para promover la defensa de sus derechos. Si bien esta decisión es completamente natural, algunas mujeres también han dudado en participar y hablar por temor a verse afectadas por esta decisión, o a perjudicar y dividir al movimiento indígena. Si se analizan los mecanismos de interacción con el SIVJRNR, aunque las cifras relativas a la representación no demuestran la influencia real en estos procesos, sí indican que hay un problema potencial de representación y un problema real de igualdad.

Uno de los muchos desafíos en el caso colombiano es el gran número de pueblos indígenas. Si bien el proceso se hace más manejable a través de la interacción con organizaciones que representan a varios o incluso a un gran número de pueblos, como en el caso de la Organización Nacional Indígena de Colombia, parece razonable preguntarse si los pueblos que son más pequeños en número y se encuentran en peligro de extinción tienen voz e influencia real. La ONIC alega representar a estos pueblos y en efecto llama la atención sobre la situación especial que enfrentan, pero, aun así, en un proceso como

este, debe ser de gran importancia procurar que no solo los pueblos con mayor número de miembros sean escuchados y se beneficien del proceso, sino que también lo sean aquellos que carecen de recursos y de plataforma política propia. De lo contrario, el proceso corre el riesgo de agravar las desigualdades y la fragmentación entre las comunidades. Dicho esto, no existe necesariamente una correlación entre el número de miembros de un pueblo y la capacidad de defender sus derechos, pero en general parece razonable asumir que los pueblos en peligro de extinción poseen menos recursos para ello.

Si bien el marco de investigación con razón señala la importancia de respetar las instituciones representativas de los pueblos indígenas, podría ser valioso tener en cuenta los principios básicos de un enfoque basado en los derechos humanos, incluidos la participación, la no discriminación, el empoderamiento y la transparencia.

Alcance de la justicia impartida por el SIVJRNR

En lo referente al alcance de la justicia que se puede esperar del SIVJRNR en términos de justicia colectiva para los pueblos indígenas, el objetivo de la justicia en el marco de la JEP es el de ser reparadora, es decir, reparar lo que se dañó durante el conflicto. Lo que podemos esperar es que la Comisión de la Verdad se encargue de los niveles más generales, mientras que la JEP esclarecerá casos colectivos e individuales, incluidas las sanciones y reparaciones. Por tanto, podemos esperar verdad, justicia y reparación. Sin embargo, podría ser demasiado esperar que el sistema en sí mismo sea transformador en términos de derechos efectivos de los pueblos indígenas. Sin duda puede sentar las bases y proporcionar herramientas que se pueden utilizar para lograr esos derechos de una manera transformadora en un futuro cercano. En ese caso, por supuesto, como se señaló en la sección anterior, varios de los componentes que se encuentran fuera del SIVJRNR, pero que forman parte del conjunto resultante de los acuerdos de paz, son pilares importantes para la realización de los derechos de los pueblos indígenas en la práctica.

De la retórica a la acción

Quizá el aspecto más importante para llevar justicia transformadora a los pueblos indígenas de Colombia es convertir las palabras en acciones. El Estado colombiano y sus instituciones tienen un historial mediocre en cuanto a la materialización de la promoción, protección e implementación de los derechos de los pueblos indígenas. El derecho a la vida y la supervivencia es una parte central y básica de todos los pactos de derechos humanos que no está siendo garantizado por el Estado colombiano en relación a los pueblos indígenas, como ha sido demostrado y continuamente criticado por la Corte Constitucional. Además, las organizaciones indígenas son testigos del historial generalmente deficiente de implementación de los acuerdos con el Estado y del excesivo tiempo de respuesta de las diferentes agencias gubernamentales, debido a la falta de recursos y conocimientos especializados sobre los pueblos indígenas, lo que hace que la implementación resulte lenta e inadecuada. En general, llama la atención cómo los acuerdos de paz han sido elogiados por su enfoque territorial, de género y en los grupos étnicos, y cómo al mismo tiempo, estas partes de los acuerdos están rezagadas en términos de implementación.

La no repetición: ¿una expectativa destrozada?

Es esencial para que se lleve a cabo un proceso de transformación, e incluso para que prospere un proceso de restauración, no repetir los eventos pasados y evitar volver a un estado de conflicto armado. Lamentablemente, dejando de lado el hecho de que el conflicto armado interno es solo uno de los conflictos multidimensionales que enfrentan los pueblos indígenas de Colombia, no solo se reincide en este, sino que el conflicto ahora involucra y afecta a más partes y en formas diferentes. Como se ha comentado, la situación de seguridad de los defensores de los derechos humanos y los líderes de los pueblos indígenas se ha agravado tras la firma de los acuerdos de paz, los asesinatos continúan a un ritmo alarmante y nuevos casos de desplazamientos forzados y confinamientos tienen lugar en el primer semestre de 2020, ya que otros grupos armados reclaman el lugar que ocupaban las FARC-EP.

En algunos casos, esto se traduce en el acceso a áreas geográficas ricas en recursos naturales que también atraen a otros actores, tanto legales como ilegales, lo cual deja a los pueblos indígenas con muchos frentes por cubrir. Desde esta perspectiva, al interpretar la provisión de no repetición de una manera más amplia, si bien no es una copia exacta del pasado, la repetición está ocurriendo en ciertos contextos. Todo lo anterior, por supuesto, depende de la realidad específica de cada pueblo y su ubicación, tal como ha sido antes, no todos los pueblos se vieron afectados de la misma manera y magnitud por el conflicto armado interno.

Lamentablemente, en cuanto a la reforma del aparato estatal y la reforma del sector de la seguridad, se han revelado varios hechos de gran polémica en 2019 y 2020. Primero, en 2019, el destape de órdenes dentro del Ejército similares a las que desencadenaron el anterior escándalo de falsos positivos de ejecuciones extrajudiciales por parte del Ejército para presentar buenos resultados y obtener recompensas. Luego, en 2020, el despliegue de una operación sistemática por parte de unidades de inteligencia del Ejército, basada en la elaboración de expedientes detallados sobre la vida personal de al menos 130 reporteros, defensores de los derechos humanos, políticos, jueces y posibles denunciantes militares. Ambas acciones constituyen una forma de recurrencia con implicaciones para los pueblos indígenas. La necesidad de una depuración y una reforma seria del sector de la seguridad es evidente y urgente. 147

Al considerarse la reconciliación como parte de la no repetición, una forma común de interpretar la parte de reconciliación de una comisión de la verdad es el restablecimiento de la confianza entre los ciudadanos y el Estado, y entre los mismos ciudadanos, así como la reparación de la unidad e identidad nacionales. Sin embargo, si bien la reconciliación es un objetivo importante, no debería significar el fortalecimiento de una identidad nacional en particular a costo de otras. Además de ignorar el derecho de los pueblos indígenas a definir su propia nación, según lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, esto ignoraría también el hecho de que muchos conflictos se derivan y desarrollan patrones de dominación étnica y la incapacidad de adoptar un entorno multiétnico. En lugar de una reconciliación mononacional, existe la necesidad de un enfoque de reconciliación

multinacional, multicultural y multiétnico, que requiere de un diálogo a través de estas dimensiones. En el caso colombiano, el sistema de justicia transicional hace un serio intento de incluir un enfoque diferenciado también en relación a la reconciliación, sin embargo, este proceso debe ser más amplio que el sistema de justicia transicional, más largo en el tiempo y transformador, para poder asegurar una reconciliación multinacional, multicultural y multiétnica y la construcción de una plataforma para la coexistencia que abarque las dimensiones multinacional, multicultural y multiétnica.

La justicia transicional, ¿transformadora en sí misma o un vehículo para promover el cambio?

Solo restan unas pocas palabras sobre el potencial transformador de la justicia transicional. Sin duda, la justicia transicional debe apuntar a sobrepasar los límites de su base y naturaleza restaurativas. Pero, ¿cuánto podemos esperar de la propia justicia transicional? Al analizar el proceso colombiano y sus diferentes componentes, lo que se puede esperar de estos son en su mayoría medidas reparadoras, aunque algunas de ellas pueden tener efectos que en cierta medida cambien la vida de individuos y colectivos. La Comisión de la Verdad brindará verdad; la JEP, verdad, veredictos, sanciones y reparaciones, y; la UBPD, el derecho de los familiares a conocer la verdad sobre la suerte de sus seres queridos y el derecho a recibir sus restos. Además, este alcance prevé que las víctimas constituyan el centro de estos procesos y que la no repetición sea el objetivo primordial. Sin embargo, ¿hasta qué punto podemos esperar que este proceso alcance un nivel de transformación? Quizá no sea del propio SIVJRNR que podamos esperar una justicia transformadora, sino más bien que sean el uso a largo plazo de sus productos y los procesos que están conectados e inspirados por el SIVJRNR y la implementación de los acuerdos de paz los que puedan contribuir a una justicia transformadora. Como se discutió, varios componentes de los acuerdos de paz y los procesos en curso que se originaron en la desmovilización de los paramilitares también contribuyen a la restitución y puede que también a un proceso transformador de la sociedad colombiana.

Además, para que la justicia transicional contribuya a un proceso transformador en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas, el fortalecimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas y del movimiento en su conjunto puede ser un resultado importante del proceso de justicia transicional, como se constató en Guatemala.

Entonces, ¿puede la justicia transicional ser transformadora en sí misma? Todo se reduce a dónde y cuándo comienza y termina la justicia transicional. Debe decirse que la transición del conflicto armado a la paz o del régimen autoritario a la democracia en sí misma es de naturaleza transformadora v ciertamente debe también ser transformadora en sus diferentes partes v detalles para que sea sostenible. Implica procesos que pertenecen al proceso de justicia transicional en sí mismos, pero también puede incluir otros procesos, por ejemplo, los previstos por un tratado de paz. Se sabe que las semillas sembradas en un proceso de justicia transicional pueden crecer y prosperar mucho después de que finaliza el proceso oficial, nutridas por los fertilizantes producidos por el proceso y la lluvia que las hace crecer y dar frutos. De vuelta a los pueblos indígenas, sería demasiado decir que los procesos de justicia transicional han sido transformadores en un grado significativo hasta la fecha. Los procesos de transformación implican cambios que van mucho más allá de una sentencia sobre graves violaciones de derechos humanos contra los pueblos indígenas y la no repetición del pasado. Significa cambiar estructuras y crear oportunidades para asegurar que las nuevas generaciones de pueblos indígenas puedan llevar una vida en paz, al contar con el pleno disfrute de sus derechos y libertades como pueblos e individuos. Significa el reconocimiento de formas de vida, no solo en papel, sino en la práctica. Y significa convertir la tendencia de la desaparición de los pueblos indígenas en la creación de las condiciones para que las culturas prosperen. Al menos, existe el potencial para que los procesos de justicia transicional sirvan como herramientas que se puedan utilizar para promover cambios en esta dirección, incluidos los casos en los que las comisiones de la verdad no se dedican a la transición de la colonización a la autodeterminación y el autogobierno.

ENTREVISTAS



SORAYA GUTIÉRREZ ARGUELLO Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Colombia Imagen: www.colombiacheck.com



JOMARY ORTEGÓN OSORIO Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Colombia

Imagen: www.colectivodeabogados.org



CARLOS MARTÍN BERISTAIN (Comisionado) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

Colombia

Imagen: www.cejil.org

REFERENCIAS

- ¹Human Rights Council, Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, Efforts to implement the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: recognition, reparation and reconciliation, julio, 2019.
- ² Ídem.
- ³ Strengthening indigenous rights through truth commissions, International Center for Transitional Justice, 2012, p. 1.
- ⁴ *Ibid.*, p. 19.
- ⁵ *Ibid.*, p. 20.
- ⁶ *Ibid.*, p. 23.
- ⁷ *Ibid.*, p. 22.
- ⁸ Un ejemplo de reforma agraria es el caso de El Salvador, aunque sus efectos positivos a largo plazo son cuestionables.

- ⁹ Strengthening indigenous rights through truth commissions, International Center for Transitional Justice, 2012, p. 23.
- 10 http://www.onic.org.co/noticias/2-sincategoria/1038-pueblos-indigenas
- 11 https://www.dnp.gov.co/programas/ desarrollo-territorial/Paginas/pueblosindigenas.aspx
- 12 http://www.onic.org.co/noticias/2-sincategoria/1038-pueblos-indigenas
- 13 https://www.unidadvictimas.gov.co/ sites/default/files/documentosbiblioteca/ enfoqueetnico.PDF
- https://www.dane.gov.co/files/censo2005/ etnia/sys/visibilidad estadistica etnicos.pdf
- ¹⁵ El censo no incluyó a tres pueblos indígenas en aislamiento voluntario (jurumi, passe y yuri).

- ¹⁶ Población Indígena de Colombia, DANE, 16 de septiembre de 2019.
- ¹⁷ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, p. 14, Ginebra. 4 de febrero de 2019.
- 18 https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/ Paginas/First-Year-Speech-of-Patricia-Linares,-president-of-the-Special-Jurisdictionfor-Peace.aspx
- ¹⁹ Enfoque étnico, p. 12: https://www. unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/ documentosbiblioteca/etnicos2017impresion. pdf
- ²⁰ Sin contar a los pueblos en aislamiento voluntario.

- ²¹ Lukunka Barbra, Ethnocide, Online Encyclopedia of Mass Violence, publicado el 3 de noviembre de 2007: http://bo-k2s. sciences-po.fr/mass-violencewar-massacreresistance/en/document/ethnocide, ISSN 1961-9898 and https://www.un.org/en/ genocideprevention/ethnic-cleansing.shtml
- ²² Boletín Informativo Jurídico no 001: www. conpi.org
- ²³ The struggle for survival and dignity Human rights abuses against indigenous peoples in Colombia, Amnesty International, 2010, p. 2.
- ²⁴ *Ibid.*, p. 8.
- ²⁵ Indigenous women and Colombia's peace process, Accord spotlight, junio 2017.
- ²⁶ The struggle for survival and dignity Human rights abuses against Indigenous peoples in Colombia, Amnesty International, 2010, p. 6.
- ²⁷ *Ibid.*, p. 9.
- ²⁸ Situation of human rights in Colombia, United Nations High Commissioner for Human Rights, febrero 2020, p. 14.
- ²⁹ The struggle for survival and dignity Human rights abuses against indigenous peoples in Colombia, Amnesty International, 2010, p. 11.
- ³⁰ Comunicado de prensa del DANE, 16 de septiembre de 2019.

- ³¹ Indigenous women and Colombia's peace process, Accord spotlight, junio 2017.
- 32 https://www.wri.org/blog/2019/04/worldlost-belgium-sized-area-primaryrainforestslast-year
- ³³ Indigenous women and Colombia's peace process, Accord spotlight, junio 2017.
- 34 https://www.eltiempo.com/politica/procesode-paz/indigenas-nasa-firmaron-hace-20anos-paz-con-las-FARC-EP-38387 https:// verdadabierta.com/experiencia-de-paz-de-losindigenas-nasa-de-tolima-con-las-FARC-EP/
- ³⁵ Personería municipal.
- ³⁶ Posición de las organizaciones indígenas sobre invitación a la mesa de conversaciones de La Habana, Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos v Organizaciones Indígenas, 2016.
- ³⁷ Primer informe de cumplimiento del Capítulo Étnico, Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, marzo 2019, pp. 9-12.
- ³⁸ Agenda Nacional de Paz de los Pueblos Indígenas, ONIC, 2015.
- ³⁹ El Decreto Ley 4633 de 2011 regula la atención, asistencia, reparación integral y restitución de los derechos territoriales para las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

- ⁴⁰ Por una paz más allá de las negociaciones entre los armados, ONIC, 2012.
- ⁴¹ El capítulo 6.2.2 del acuerdo dice «consentimiento», mientras que en el capítulo 6.2.3 se puede leer «consulta».
- ⁴² Planes especiales para garantizar la supervivencia y el bienestar de los pueblos en riesgo de extinción resultantes del Auto 004 de la Corte Constitucional.
- ⁴³ State of implementation of the Colombia peace agreement, Report two, Kroc Institute, Bogotá, August 2018 & Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, pp. 283-288, Kroc Institute, Bogotá, agosto 2018.
- 44 State of implementation of the Colombia peace agreement, Report two, Kroc Institute, Bogotá, agosto 2018.
- ⁴⁵ Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación, Kroc Institute, Bogotá, 2019, pp. 9-20.
- ⁴⁶ Informe del Gobierno nacional a las comisiones primeras del Congreso, pp. 119-122, Bogotá, agosto 2015.
- ⁴⁷ Ley de víctimas y restitución de tierras.
- ⁴⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leves 4633, 4634 y 4635 de 2011 de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto, quinto informe, 2017, p. 24.

- ⁴⁹ ¿Hacia dónde va la reparación colectiva a las víctimas?, CODHES, 27 de junio de 2018.
- https://www.contraloria.gov.
 co/documents/20181/754129/
 comunicado+128-2017.pdf/a7cbfc45-1b8f-4b55-99ba-0a180b8f2d55
- ⁵¹ Oficina de la Defensoría del Pueblo.
- ⁵² Primer Informe de Acompañamiento de la Organización de Estados Iberoamericanos, p. 440, 2018.
- ⁵³ Primer informe de cumplimiento del Capítulo Étnico, pp. 23-24, Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, marzo 2019.
- ⁵⁴ Citando a la Defensoría del Pueblo que contabilizó 186 asesinatos en este grupo entre 2016 y el 5 de julio de 2017.
- 55 http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6548/Persiste-el-incumplimiento-en-la-implementaci per centC3 per centB3n-de-la-Ley-y--los-Decretos-Leyesde-V per centC3 per centADctimas-y-Restituci per centC3 per centB3n-de-Tierras-V per centC3 per centB3n-lmplementaciper centC3 per centB3n-Implementaciper centC3 per centB3n-Decretos-Presupuesto-Poblaciones-Territorios.htm
- ⁵⁶ ¿Hacia dónde va la reparación colectiva a las víctimas?, CODHES, 27 de junio de 2018.

- ⁵⁷ Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación, Kroc Institute, Bogotá, 2019, pp. 232-234.
- ⁵⁸ *Ibid.*, p. 236.
- 60 *Ibid.*, pp. 236-242.
- ⁶¹ Primer informe de cumplimiento del Capítulo Étnico, p. 26, Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, marzo 2019.
- ⁶² *Ibid.*, pp. 31-33.
- ⁶³ *Ibid.*, p. 33.
- ⁶⁴ *Ibid.*, p. 41.
- ⁶⁵ *Ibid.*, p. 43.
- ⁶⁶ *Ibid.*, pp. 37-38.
- ⁶⁷ *Ibid.*, p. 46.
- 68 https://comisionddhhpi.com/2018/09/10/ponencia-panel-construccion-depaz-una-mirada-desde-los-territorios/
- 69 https://www.coljuristas.org/proceso_de_ paz/item_paz.php?id=146
- ⁷⁰ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, p. 2, Ginebra, 2 de marzo de 2018.
- ⁷¹ *Ibid.*, p. 3.

- ⁷² Annual report on human rights defenders at risk in 2017, Frontline Defenders, Dublin, 2017.
- Tas cifras varían según la fuente: la Defensoría del Pueblo informó de 178 asesinatos de líderes sociales y defensores de los derechos humanos en 2018. Sin embargo, la proporción de víctimas pertenecientes a los pueblos indígenas se aproxima a la reportada por la OACNUDH.
- Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, pp. 3-4, Ginebra, 4 de febrero de 2019.
- ⁷⁵ Situation of human rights in Colombia, United Nations High Commissioner for Human Rights, Ginebra, febrero 2020, p. 4.
- ⁷⁶ United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary- General, Nueva York, marzo 2019, pp. 11-13.
- 77 Boletín trimestral, Sistema de información sobre agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia, Bogotá, marzo 2019, pp. 5-7.
- 78 http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/
- ⁷⁹ Municipios designados por el Decreto 1650 de 2017.

- ⁸⁰ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, p. 4, Ginebra, 4 de febrero de 2019.
- 81 *Ibid.*, p. 4.
- 82 http://www.defensoria.gov.co/es/ nube/comunicados/7932/Bolet per centC3per centADn-sobre-situaci per centC3 per centB3n-de-desplazamientosmasivos-v-confinamientos-en-Colombiadesplazamientos-masivos- Defensorper centC3 per centADa.htm
- 83 Situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia 2018, Bogotá, abril 2019, p. 38.
- ⁸⁴ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, pp. 4-5, Ginebra, 4 de febrero de 2019.
- 85 OHCHR Colombia, Comunicado de prensa, Bogotá, 10 de agosto de 2019: https:// www.hchr.org.co/files/comunicados/2019/ comunicado-pueblo-nasa-norte-del-cauca.pdf
- ⁸⁶ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, pp. 3-4, Ginebra, 2 de marzo de 2018.
- ⁸⁷ Colombia the current panorama. ABColombia, p. 9.

- 88 Press note UN Verification Mission to Colombia, 5 de julio de 2018: https:// colombia.unmissions.org/en/un-rejects-andcondemns-killings-human-rights-defendersand-leaders-colombia
- 89 https://www.abcolombia.org.uk/concernsabout-new-spike-in-killings-ofhuman-rightsdefenders-in- colombia/
- 90 http://www.oas.org/en/iachr/media_center/ PReleases/2018/065.asp
- ⁹¹ Human rights defenders and social leaders in Colombia, Inter-American Commission for Human Rights, 2019.
- 92 https://www.elespectador.com/colombia-20/ paz-v-memoria/comision-de-laverdad-recibeel-primer-informe-sobre-lideres-socialesarticle/
- 93 https://www.ohchr.org/en/ NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx-?NewsID=22215&LangID=E
- ⁹⁴ United Nations Security Council, S/2020/239, 26 de marzo de 2020, p. 13.
- ⁹⁵ Report to Colombian UPR, p. 3, Proyecto Nasa, 2017.
- ⁹⁶ Marchas y protestas de los pueblos indígenas, especialmente de los nasa.
- 97 http://caracol.com.co/radio/2018/09/14/ nacional/1536884994 828575.html

- ⁹⁸ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, p. 6, Ginebra, 4 de febrero de 2019.
- 99 https://www.amnestv.org/en/latest/ news/2017/04/colombia-ola-de-asesinatos-deindigenas-resalta-fallas-de- implementaciondel-proceso-de-paz/
- 100 http://www.eluniversal.com.co/colombia/ la-guerra-no-deja-en-pazlos-pueblosindigenas-283332 https://noticias.canalrcn. com/nacional-pais/denuncian-65-asesinatosindigenas-tras-firma-acuerdo-las-FARC-EP
- 101 https://comisionddhhpi.com/2018/09/10/ ponencia-panel-construccion-de-paz-unamirada-desde-los- territorios/
- ¹⁰² Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, p. 6, Ginebra, 2 de marzo de 2018.
- ¹⁰³ United Nations Verification Mission in Colombia, Report of the Secretary-General, Nueva York, marzo 2019, p. 13.
- ¹⁰⁴ Situation of human rights in Colombia, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, febrero 2020, p. 14.
- 105 https://www.hchr.org.co/index.php/ informacion-publica/notas-informativas/9222asesinato-de-defensores-y-defensoras-dederechos-humanos

- 106 https://www.eluniversal.com.co/colombia/ la-guerra-no-deja-en-paz-lospueblosindigenas-283332-DBEU399785
- ¹⁰⁷ Situation of human rights in Colombia, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, febrero 2020, p. 4.
- 108 Derechos humanos de la población indígena emberá katío, chamí v zenú en situación de desplazamiento forzado ubicada en la jurisdicción de la Defensoría Regional del Magdalena Medio, Bogotá, diciembre 2017, pp. 78-82.
- ¹⁰⁹ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, pp. 9-10, Ginebra, 2 de marzo de 2018.
- ¹¹⁰ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, p. 9, Ginebra, 4 de febrero de 2019.
- ¹¹¹ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, p. 10, Ginebra, 2 de marzo de 2018.
- ¹¹² Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, pp. 10-11, Ginebra, 4 de febrero de 2019.

- ¹¹³ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, p. 11, Ginebra, 2 de marzo de 2018.
- ¹¹⁴ Concluding observations on the sixth periodic report of Colombia, p. 4, UN Committé on Economic, Social and Cultural Rights, Nueva York, 19 de octubre de 2017.
- ¹¹⁵ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, p. 12, Ginebra, 2 de marzo de 2018.
- ¹¹⁶ *Ibid.*, p. 13.
- ¹¹⁷ Mesetas, Meta 1095 per cent; Magui Payan, Nariño 966 per cent; El Carmen, Norte de Santander 916 per cent.
- ¹¹⁸ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, p. 12, Ginebra, 4 de febrero de 2019.
- ¹¹⁹ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, p. 7, Ginebra, 2 de marzo de 2018.

- 120 https://www.whitehouse.gov/briefingsstatements/ondcp-deputy-director-jamescarroll-uscg-commandant- karl-schultz-travelcolombia-meet-presidentivan-duque/ https:// colombiareports.com/colombias-out-ofcontrol-cocaine-productionunacceptable-us/
- https://www.wola.org/2020/04/colombiacovid19-coca-eradication/
- ¹²² Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, p. 8, Ginebra, 2 de marzo de 2018.
- ¹²³ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, p. 11, Ginebra, 4 de febrero de 2019.
- ¹²⁴ Concluding observations on the sixth periodic report of Colombia, p. 4, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Nueva York, 19 de octubre de 2017.
- ¹²⁵ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, Advance Unedited Version, p. 10, Ginebra, 2 de marzo de 2018.
- ¹²⁶ Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia, p. 12, Ginebra, 4 de febrero de 2019.
- ¹²⁷ *Ibid.*, p. 12.

- ¹²⁸ Strengthening indigenous rights through truth commissions, International Center for Transitional Justice, 2012, p. 47.
- ¹²⁹ *Ibid.*, p. 23.
- 130 https://www.ictj.org/news/transitionaljustice-and-struggle-indigenous-rights
- 131 Comisión histórica del conflicto y sus víctimas, Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, 2015: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov. co/mesadeconversaciones/PDF/Informe percent20Comisi n per cent20Hist rica per cent20del per cent20Conflicto percent20y per cent20sus per cent20V_ctimas. per cent20La per cent20Habana percent2C per cent20Febrero per cent20de per cent202015. pdf
- ¹³² Acta de la sesión de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, Mininterior, Bogotá, 19 de enero de 2019.
- 133 https://comisiondelaverdad.co/ actualidad/noticias/historico-acuerdoentre-la-comision-verdad-los-pueblosindigenas-paralograr-una-verdad-pluraldel-conflicto; https://www.onic.org.co/ comunicados-onic/2738-instrumentos-derelacionamiento-entre-los-pueblosindigenasv-el-sistema-integral-de-verdad-justiciareparacion-y-no-repeticionprotocolizados-enla-mesa-permanente-de-concertacion-mpc

- ¹³⁴ Protocolo de relacionamiento con las autoridades y víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palengueras v rom, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, Bogotá, 2018; Metodología del enfoque étnico y contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, Bogotá, 2018.
- 135 Situation of human rights in Colombia, United Nations High Commissioner for Human Rights, febrero 2020, p. 6. Tercer informe sobre el estado de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, Kroc Institute, 2019, p. 241.
- ¹³⁶ «Indigenous women and Colombia's peace process», Accord spotlight, junio 2017.
- 137 https://www.onic.org.co/ comunicados-onic/2738-instrumentos-derelacionamiento-entre-los-pueblos-indigenasy-el-sistema-integral-de-verdad-justiciareparacion-y-no-repeticion-protocolizados-enla-mesa-permanente-de-concertacion-mpc
- 138 https://www.jep.gov.co/especiales1/ macrocasos/02.html
- https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/ Paginas/JEP-abre-caso-003.aspx

- https://www.jep.gov.co/especiales1/ macrocasos/04.html
- 141 https://www.jep.gov.co/especiales1/ macrocasos/05.html
- ¹⁴² Aprenderás a no llorar, Human Rights Watch, 2003, p. 41.
- 143 https://www.jep.gov.co/ Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-abrecaso-007-sobrereclutamiento-yutilizacion-de-ni%C3%B1as-y-ni%C3%B1osen-el-conflictoarmado.aspx
- ¹⁴⁴ Strengthening indigenous rights through truth commissions, International Center for Transitional Justice, 2012, p. 5.
- ¹⁴⁵ Representación válida a partir del 19 de enero de 2019, según el protocolo de la reunión entre la MPC y el SIVJRNR, Bogotá, 19 de enero de 2019.
- ¹⁴⁶ Girjas Sami Village versus the State of Sweden, decided in favour of Girjas by the Swedish Supreme Court, 23 de enero de 2020.
- 147 https://www.wola.org/analysis/scandalcolombia-military-intelligence-spying/

En recuerdo de los pueblos y culturas que ya no están con nosotros y en apoyo a los pueblos y culturas que luchan para sobrevivir.

El presente estudio profundiza en la participación de los pueblos indígenas en los procesos de justicia transicional, con el objetivo de comprender de qué manera estos procesos pueden ser un vehículo para promover los derechos efectivos de los pueblos indígenas en un territorio determinado. Se estudia el proceso de justicia transicional en curso en Colombia, producto de los acuerdos de paz de 2016 entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano, con el fin de comprender mejor la dinámica y las posibilidades que se presentan en el proceso actual. Como marco de referencia para el análisis, se utiliza un modelo obtenido a partir de un simposio organizado y publicado por el Centro Internacional para la Justicia Transicional.



La Fundación Sueca para los Derechos Humanos es una fundación sin fines de lucro fundada en 1991, con el objetivo de promover los derechos humanos mediante la educación en derechos humanos, la promoción y la cooperación internacional para el desarrollo. La Fundación Sueca para los Derechos Humanos ha estado trabajando junto con organizaciones asociadas en América Latina, África y Asia desde principios de la década de 1990. A lo largo de los años, el papel de la reparación de graves violaciones de derechos humanos y la justicia transicional ha ganado cada vez más importancia. Al mismo tiempo, la necesidad de adaptar las medidas de justicia transicional a las condiciones locales, género, edad, etnia, cultura y otros factores también ha recibido mayor atención.

Este estudio tiene como principal objetivo aportar conocimientos sobre justicia transicional en relación con la situación de los pueblos indígenas. La Fundación Sueca para los Derechos Humanos cuenta con una larga trayectoria de cooperación con socios colombianos, y de mostrar la situación en Colombia a diferentes actores; enfocada en reforzar el conocimiento e inspirar la acción. Otra parte importante de nuestro mandato es trabajar con la justicia transicional.

El presente trabajo conecta nuestra experiencia en el contexto colombiano y la justicia transicional y muestra las implicaciones inmediatas para asegurar y promover los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la justicia transicional.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA JUSTICIA TRANSICIONAL

¿Una oportunidad para el cambio?

Experiencias en Colombia

FUNDACIÓN SUECA
PARA LOS DERECHOS HUMANOS