

CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Colombia (ratificación: 1991) Publicación: 2010

Descripcion:(CEACR Observación individual)

Convenio:C169

Pais:(Colombia)

La Comisión toma nota de la comunicación de la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO), de fecha 27 de agosto de 2009, transmitida al Gobierno el 2 de septiembre de 2009. Toma nota, igualmente, de la comunicación del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Nacional Minera Minercol Ltda. (SINTRAMINERCOL), de fecha 28 de agosto de 2009, transmitida al Gobierno el 18 de septiembre de 2009. Toma nota además de la comunicación de la Confederación Sindical Internacional (CSI), de fecha 31 de agosto de 2009, que se transmitió al Gobierno el 3 de septiembre de 2009. La Comisión toma nota de que la memoria del Gobierno se recibió el 14 de agosto de 2009 y que, por lo tanto, no contiene observaciones en respuesta a estas comunicaciones.

La Comisión toma nota de que las comunicaciones dan seguimiento a cuestiones abordadas por la Comisión en sus comentarios anteriores, tales como la situación de las comunidades afrodescendientes de Curvaradó y Jiguamiandó, la situación los resguardos Chidima y Pescadito y la situación del pueblo Embera Katío del Alto Sinú. Además, se plantea la cuestión de la implementación del proyecto Mandé Norte que afecta a la comunidad afrodescendiente de Jiguamiandó y a la comunidad Embera del Resguardo de Urada Jiguamiandó y está relacionada con cuestiones anteriormente abordadas por la Comisión.

Considerando la gravedad de los hechos alegados, la persistencia de las cuestiones planteadas por esta Comisión y las consecuencias irremediables que podrían derivarse de ello, la Comisión tomará en cuenta la información pertinente que contienen en las nuevas comunicaciones en la medida en que se refiere a asuntos que ya han sido planteados por la Comisión. Antes de tratar los casos referidos, la Comisión estima oportuno formular ciertas consideraciones generales sobre la situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el país, debido al carácter generalizado de los problemas de aplicación del Convenio que se desprenden de las comunicaciones.

La Comisión toma nota con preocupación del clima persistente de violencia en el país. En particular, la Comisión manifiesta su profunda preocupación al tomar nota de que las comunidades indígenas y afrodescendientes continúan siendo víctimas de violencia, intimidación, despojo de tierras e imposición de proyectos en sus territorios sin consulta ni participación y otras violaciones de los derechos consagrados en el Convenio. La Comisión lamenta asimismo tomar nota de que, según se desprende de las comunicaciones, los líderes de estas comunidades y las organizaciones que actúan en defensa de los derechos de las comunidades son a menudo víctimas de actos de violencia, amenazas, hostigamiento y estigmatización por causa de sus actividades y que los responsables de dichos actos quedan, según las alegaciones, frecuentemente impunes.

La Comisión toma nota de la declaración de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos al término de su visita a Colombia en septiembre de 2009, en la cual se señala que líderes indígenas y afrocolombianos, así como otras categorías de defensores de derechos humanos, han sido asesinados, torturados, maltratados, desaparecidos, amenazados, capturados y detenidos arbitrariamente, judicializados, vigilados, desplazados por la fuerza, u obligados a exiliarse (comunicado de prensa de Naciones Unidas, de 18 de septiembre de 2009). La Comisión toma nota también de que según el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales afectan desproporcionadamente a los pueblos indígenas y afrocolombianos (comunicado de prensa de 18 de junio de 2009). La Comisión toma nota de que semejantes preocupaciones se expresaron por parte del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (véase respectivamente, observaciones finales, CERD/C/COL/CO/14, 28 de agosto de 2009, párrafos 12, 14 y 15, y nota

preliminar sobre la situación de los pueblos indígenas en Colombia, A/HRC/12/34/Add.9, 23 de septiembre de 2009) que asimismo subrayaron los graves problemas que existen en materia de derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes a la tierra y a la consulta (respectivamente, párrafos 19-20, y 10-11).

La Comisión nota que, según se desprende de los autos núms. 004 y 005 de la Corte Constitucional de Colombia de enero de 2009, concernientes a los pueblos indígenas y afrodescendientes víctimas o en riesgo de desplazamiento forzado, hay una «actitud de indiferencia generalizada ante el horror que las comunidades indígenas del país han debido soportar en los últimos años». Nota igualmente que, a juicio de la Corte, «la respuesta de las autoridades estatales ... se ha dado principalmente a través de la expedición de normas, políticas y documentos formales, los cuales, a pesar de su valor, han tenido repercusiones prácticas precarias» (auto núm. 004).

La Comisión toma nota con preocupación de que, según se desprende de la memoria del Gobierno, en el último año se ha registrado un aumento importante del número de homicidios de personas indígenas. Toma nota de la indicación del Gobierno según la cual la Dirección Nacional de Fiscalía ha diseñado y está implementando un plan integral de acción para incrementar la eficacia en el trámite de las investigaciones acerca de casos en los que obran como víctimas miembros de comunidades indígenas. Nota además las iniciativas tomadas para cumplir con las órdenes impartidas en el auto núm. 004 de la Corte Constitucional respecto del diseño de un «programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento o en riesgo de estarlo» y los «planes de salvaguardia étnica».

La Comisión insta al Gobierno a:

i) adoptar sin demora y de manera coordinada y sistemática, todas las medidas necesarias para proteger la integridad física, social, cultural, económica y política de las comunidades indígenas y afrodescendientes y de sus miembros y para garantizar el pleno respecto de los derechos consagrados en el Convenio;

ii) adoptar medidas urgentes para prevenir y condenar los actos de violencia, intimidación y hostigamiento en contra de los miembros de las comunidades y sus líderes e investigar eficaz y imparcialmente los hechos alegados;

iii) suspender inmediatamente la implementación de proyectos que afectan a las comunidades indígenas y afrodescendientes hasta que no cese toda intimidación en contra de las comunidades afectadas y sus miembros y se asegure la participación y consulta de los pueblos afectados a través de sus instituciones representativas en un clima de pleno respeto y confianza, en aplicación de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio;

iv) proporcionar información detallada sobre los resultados de las investigaciones realizadas en el marco del plan de acción de la Dirección Nacional de Fiscalía, y

v) suministrar información sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de los autos de la Corte Constitucional referidos.

Comunidades afrodescendientes de Curvaradó y Jiguamiandó. En su observación anterior, la Comisión expresó su grave y creciente preocupación por las alegaciones contenidas en la comunicación de la USO de 2007 y por la falta de respuesta del Gobierno a esas alegaciones. La USO alegaba, en particular, la presencia de grupos paramilitares en el territorio colectivo, la impunidad respecto de las violaciones a los derechos fundamentales de los miembros de las comunidades y la «persecución judicial» contra los miembros de dichas comunidades y los miembros de las organizaciones acompañantes que son acusados de ayudar a la guerrilla. La Comisión instó al Gobierno a adoptar sin demora todas las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física y moral de los miembros de las comunidades, para que cese toda persecución, amenaza o intimidación y para garantizar la implementación de los derechos consagrados en el Convenio en un ambiente de seguridad.

La Comisión manifiesta su profunda preocupación al notar que, según la comunicación de la USO de 2009, las amenazas, los hostigamientos y los atentados contra la vida e integridad de los miembros de las comunidades no han cesado. En su comunicación, la USO alega además que, aunque el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder haya clarificado y delimitado, mediante resoluciones núms. 2424 y 2159 de 2007, la propiedad privada de los territorios de las comunidades, reconociendo la titularidad colectiva, continúan produciéndose ocupaciones de mala fe por parte de terceros. Alega, igualmente, la falta de investigaciones prontas y oportunas en contra de los responsables de los hechos alegados y la persistente «persecución judicial» y estrategia de desprestigio contra los miembros de las comunidades y las organizaciones acompañantes.

La Comisión toma nota de que, según se desprende de la memoria del Gobierno, en febrero de 2009 la empresa «Agropalma» entregó voluntariamente 254 hectáreas de territorio al Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Curvaradó. Según la memoria, de estas 254 hectáreas, 220 fueron sembradas con palmas que en el momento de la entrega presentaban el 100 por ciento de enfermedad (pudrición de cogollo). La Comisión toma nota de que las oficinas jurídicas del Ministerio del Interior y de Justicia y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural están tomando iniciativas para lograr la restitución física de los territorios. La Comisión se refiere a sus comentarios anteriores e insta además al Gobierno a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la protección efectiva de los derechos de las comunidades afrodescendientes de Curvaradó y Jiguamiandó sobre sus tierras e impedir toda intrusión conforme a los artículos 14, 2) y 18 del Convenio. Sírvese proporcionar información sobre las medidas tomadas al respecto y también informar acerca de la restitución de los territorios por iniciativa de los ministerios referidos.

Pueblo Embera Katío y Embera Dóbida. Resguardos Chidima y Pescadito. En su observación anterior, la Comisión tomó nota de la invasión de terceros en las tierras del pueblo Embera Katío y Embera Dóbida y de la realización de una serie de actividades sin consulta con estos pueblos. La Comisión instó al Gobierno a tomar medidas urgentes para poner fin a las intrusiones y le solicitó que uniera los tres lotes del resguardo Chidima en la medida en que hubiera habido ocupación tradicional. Le solicitó, además, que suspendiera las actividades derivadas de concesiones de exploración otorgadas y/o proyectos de infraestructura en tanto que no se garantice la consulta y la participación de los pueblos indígenas conforme a los artículos 6, 7 y 15 del Convenio.

La Comisión toma nota de que, en su comunicación de 2009, la USO alega que el Gobierno no ha efectuado ninguna acción para realizar el estudio de ocupación tradicional de estas comunidades en el resguardo de Chidima con el fin de unir los tres lotes tal como lo solicitó la Comisión y que los colonos siguen allí. La Comisión toma nota de que, según la memoria del Gobierno, a consecuencia de la sentencia núm. C-175 de 2009, de la Corte Constitucional, la constitución, saneamiento, restructuración y ampliación de resguardos ya no es competencia de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia sino del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder.

La USO indica, asimismo, que los proyectos referidos continúan sin ser consultados con los pueblos indígenas. Se refiere, igualmente, a amenazas contra la vida y la integridad física de unos exponentes indígenas y a que la presencia del Ejército cada vez es más permanente en el territorio. Se refiere, además, a que el 1.º de junio de 2009, las comunidades presentaron acción de tutela en contra de las entidades nacionales para pedir la interrupción de los trabajos relativos a la construcción de la carretera Ungía-Acandí, y las obras de infraestructura, hidroeléctricas y de exploración y explotación minera debido a que no se respetó, entre otros, su derecho a la consulta previa, a la participación y a la propiedad colectiva pero que la tutela se les negó. Con respecto a la concesión minera en el municipio de Acandí, la USO se refiere, en particular, a que se está realizando el Diagnóstico Ambiental de Alternativas y que, según el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, «no es exigible la consulta previa» en relación con este estudio. La Comisión desea señalar a la atención del Gobierno que según lo dispuesto por los artículos 6, 7 y 15 del Convenio, los pueblos interesados deben participar y ser consultados con respecto a los estudios de impacto ambiental. La Comisión insta nuevamente al Gobierno a tomar medidas urgentes para poner fin a toda intrusión en las tierras de los

pueblos Embera Katío y Dóbida y a suspender las actividades de exploración, explotación y la implementación de proyectos de infraestructura que les afectan en tanto que no se proceda a la plena aplicación de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio. Solicita igualmente una vez más al Gobierno que tome medidas para unir los tres lotes del resguardo Chidima en la medida en que hubiera habido ocupación tradicional y garantice la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de los pueblos referidos conforme al artículo 14, 2) del Convenio.

Pueblo Embera Katío del Alto Sinú. La Comisión recuerda que el caso del pueblo Embera Katío del Alto Sinú fue examinado por el Consejo de Administración con relación a la construcción, sin consulta, de la represa hidroeléctrica Urrá I en un informe adoptado en 2001 (documento GB.282/14/4). En este informe el Consejo de Administración recomendó al Gobierno que mantuviera el diálogo con el pueblo Embera Katío, en un clima de cooperación y respeto mutuo, para buscar soluciones a la situación por la que atravesaba este pueblo y que proporcionara información, entre otros, sobre las medidas tomadas para salvaguardar su integridad cultural, social, económica y política, prevenir actos de intimidación o violencia contra los miembros de dicho pueblo e indemnizarlos por las pérdidas y daños sufridos. La Comisión lamenta notar que, según la comunicación de la CSI de 2009, no se han reparado los daños causados al pueblo Embera Katío por la represa Urrá I y que en 2008 se presentó el proyecto de construcción de un nuevo embalse sobre su territorio. LA CSI indica que en junio de 2009 el Ministerio de Medio Ambiente negó la licencia ambiental solicitada para este proyecto pero que continúa latente el riesgo de imposición de proyectos de explotación de recursos ambientales. Indica que las autoridades tradicionales del pueblo referido han denunciado una intensificación de la militarización del territorio a partir del año 2007 y que esto involucra a la comunidad directa o indirectamente en el conflicto armado. Alega, además, que el mecanismo de protección establecido con miras a garantizar la vida y la integridad personal de los miembros de la comunidad se ha debilitado paulatinamente y que, durante los últimos años, la situación de seguridad ha empeorado mucho y se han perdido muchas garantías. La Comisión se refiere a sus comentarios anteriores y solicita al Gobierno que garantice el derecho del pueblo Embera Katío a establecer sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente, según lo previsto por el artículo 7 del Convenio.

Proyecto Mandé Norte. La Comisión toma nota con preocupación de la comunicación del SINTRAMINERCOL de 2009, en la que se alega que el pueblo Embera del resguardo de Urada Jiguamiandó se encuentra en riesgo inminente de desplazamiento forzado frente a la ejecución, sin consulta, del proyecto minero Mandé Norte, la militarización de su territorio, la amenaza de conflicto armado y la invasión y falta de respeto por parte de la fuerza pública de sus lugares sagrados.

El SINTRAMINERCOL indica que, mediante resolución núm. 007 de 2003, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria-Incora constituyó un resguardo en beneficio de la comunidad Embera Dóbida con un área total de 19.744 hectáreas conformado por dos globos de terreno baldíos que hacen parte de la Reserva Forestal del Pacífico. Indica que en 2005, se otorgó una concesión para la exploración técnica y explotación económica de una mina de cobre, oro y molibdeno en un área de aproximadamente 16.000 hectáreas para un período de 30 años, prorrogables por otros 30 años. Indica que de estas 16.000 hectáreas, las zonas localizadas en el municipio de Carmen del Darién, equivalentes a 11.000 hectáreas, son territorio tradicional y resguardo del pueblo indígena Embera de Urada Jiguamiandó. Sostiene que, en general, el proyecto afecta a más de 11 comunidades indígenas, dos comunidades afrodescendientes y un número indeterminado de comunidades campesinas. Alega que no se consultó con las comunidades indígenas y afrodescendientes antes de la firma de los contratos mineros. Para la fase de exploración, la consulta fue realizada por el Grupo de Trabajo sobre Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia y el procedimiento fue objeto de reclamos por parte de las autoridades indígenas y afrodescendientes por haberse desarrollado, concertado y protocolizado la consulta con personas que no tienen la representación legítima de las comunidades. Alega asimismo que, en conexión con el comienzo de las actividades de implementación del proyecto, algunos efectivos militares iniciaron su ingreso a la cuenca del río Jiguamiandó. Alega, además, que desde el mes de enero de 2009, la empresa concesionaria ha iniciado una campaña de deslegitimación y desprestigio en contra de las comunidades, sus líderes y organización acompañantes. La Comisión

toma nota de que los mismos elementos se desprenden de la comunicación de la USO de 2009 con respecto a la comunidad afrodescendiente de Jiguamiandó que está igualmente afectada por el proyecto.

La Comisión resalta que el principio de representatividad es un componente esencial de la obligación de consulta, tal como se prevé en el artículo 6 del Convenio. Como ya estableció el Consejo de Administración en otra ocasión, si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio (documento GB.282/14/2, párrafo 44). El Gobierno tiene, por lo tanto, la obligación de cerciorarse de que se lleven a cabo consultas con las instituciones realmente representativas de los pueblos interesados antes de emprender cualquier programa de prospección o explotación en sus tierras. La Comisión señala, igualmente, que es consustancial a toda consulta la instauración de un clima de confianza mutua para que se establezca un diálogo genuino entre las partes que permita buscar soluciones adecuadas a las cuestiones planteadas, según lo requiere el Convenio. Sin embargo, la Comisión estima que la militarización del área en que se implementa el proyecto y las campañas de deslegitimación y desprestigio en contra de las comunidades, sus líderes y organización acompañantes comprometen los requisitos básicos de una consulta realmente auténtica. La Comisión subraya, además, que la obligación de consulta debe ser considerada a la luz del principio fundamental de participación que se contempla en los párrafos 1 y 3 del artículo 7 del Convenio. La Comisión insta al Gobierno a:

i) suspender las actividades relacionadas con la implementación del proyecto Mandé Norte hasta que no se asegure la participación y consulta de los pueblos afectados a través de sus instituciones representativas en un clima de pleno respeto y confianza, en aplicación de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio;

ii) adoptar todas las medidas necesarias para poner fin al clima de intimidación, y

iii) efectuar estudios, con la participación de los pueblos afectados, a fin de evaluar la incidencia del proyecto referido, en conformidad con los artículos 7, párrafo 3, y 15, párrafo 2, del Convenio, teniendo en cuenta la obligación de proteger la integridad social, cultural y económica de estos pueblos de acuerdo con el espíritu del Convenio.

Sírvase proporcionar información completa sobre las medidas adoptadas a estos efectos.

Pueblo Awa. Al notar tanto la resolución de la Defensoría del Pueblo núm. 53 de 2008 en que se hace referencia a amenazas, hostigamiento, desapariciones y asesinatos cometidos en contra de miembros del pueblo Awa como la reciente declaración del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas que condena los asesinatos de miembros del pueblo Awa perpetrados en la madrugada del 25 de agosto de 2009 en el departamento de Nariño, la Comisión solicita al Gobierno que proporcione información completa sobre la situación del pueblo Awa y las medidas adoptadas conforme a los comentarios precedentes de la Comisión.

Consulta. Legislación. La Comisión recuerda que el Consejo de Administración, en dos informes sobre reclamaciones de 2001, estableció que el decreto núm. 1320 de 1998, no está de conformidad con el Convenio ni en lo que respecta a su elaboración, por cuanto no fue elaborado en consulta y con la participación de los pueblos cubiertos por el Convenio, ni respecto de su contenido y pidió, por lo tanto, al Gobierno que lo modifique para ponerlo de conformidad con el Convenio, en consulta y con la participación activa de los representantes de los pueblos indígenas de Colombia (documentos GB.282/14/3 y GB.282/14/4). La Comisión recuerda asimismo que la Corte Constitucional colombiana en su sentencia núm. T-652 de 1998 suspendió la aplicación de dicho decreto en relación con el caso específico de la comunidad indígena Embera Katío del Alto Sinú por no ser conforme con la Constitución colombiana y el Convenio. La Comisión también toma nota de que en varias ocasiones, la Corte Constitucional, de manera ejemplar, ha identificado problemas respecto a la realización de consultas previas con las comunidades interesadas; por último en su sentencia C-175/09, de 18 de marzo de 2009, relativa a la adopción de la ley núm. 1152 de 2007 «por la cual se dicta al Estatuto de

Desarrollo Rural» que la Corte declara inexecutable por no haberse respetado el requisito de la consulta previa. La Comisión toma nota de que, según indica el Gobierno en su memoria, el Grupo de Trabajo sobre Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia, creado a través de la resolución núm. 3598 de 2009, elaboró un proyecto de ley estatutaria para reglamentar el proceso de consulta. La Comisión lamenta notar que, según la comunicación de la USO de 2009, dicho proyecto no fue consultado con los pueblos indígenas y tribales ni fue objeto de un proceso participativo. Toma nota, además, con preocupación de que, según la comunicación referida, en cuanto a su contenido, el proyecto mantiene las dificultades del decreto núm. 1320 y no contempla la consulta como un momento de auténtica negociación entre las partes interesadas.

La Comisión insta al Gobierno a asegurar la participación y consulta de los pueblos indígenas en la elaboración de la reglamentación del proceso de consulta referida y remite al Gobierno a las indicaciones que contienen los dos informes del Consejo de Administración mencionados anteriormente en cuanto a los requisitos fundamentales que debe respetar su contenido. La Comisión alienta al Gobierno a solicitar la asistencia técnica de la Oficina al respecto y le solicita que proporcione copia del proyecto de reglamentación referido.

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud directa dirigida al Gobierno.

Se invita al Gobierno a que comunique una memoria detallada en 2010.

[ILO home](#) [NORMES home](#) [ILOLEX home](#) [Búsqueda universal](#) [NATLEX](#)

Para más información, diríjase a el departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) correo electrónico:

infonorm@ilo.org

Copyright © 2006 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

[Descargo de responsabilidad](#)

webinfo@ilo.org