

RECLAMACIÓN (artículo 24) - COLOMBIA - C169 - 2001 ---- Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS)

Descripcion:(Artículo 24 Reclamación)

Convenio:C169

Pais:(Colombia)

ENVIO:1999

Documento:(GB.277/18/1)

Documento:(GB.282/14/4) QUERELLANTE Central Unitaria de Trabadores (CUT) Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS)

Decisión

El Consejo de Administración adoptó el informe del comité tripartito. Procedimiento cerrado.

Cuarto informe complementario: Reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS)

I. Introducción

1. Por comunicaciones de fechas 3, 4 y 22 de noviembre de 1999, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS), Seccional Antioquia, presentaron una reclamación a la Oficina Internacional del Trabajo, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se alega el incumplimiento por parte del Gobierno de Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

2. El Convenio núm. 169 fue ratificado por Colombia el 7 de agosto de 1991 y entró en vigor en ese país el 7 de agosto de 1992.

3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:<

Artículo 24< Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.< < Artículo 25< Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento que se sigue en caso de reclamación se basa en el Reglamento tal como fue revisado por el Consejo de Administración en su 212.^a reunión (marzo de 1980).

5. En virtud del artículo 1 y del párrafo 1 del artículo 2 del citado Reglamento, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de ella al Gobierno de Colombia y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.

6. En su 277.^a reunión (marzo de 2000), el Consejo de Administración, siguiendo la recomendación de su Mesa, decidió que la reclamación era admisible y designó un Comité tripartito encargado de examinarla compuesto por el Sr. Felipe Ernst (miembro gubernamental, Chile), el Sr. Jorge A. de Regil Gómez (miembro empleador, México) y el Sr. F. Ramírez León (miembro trabajador, Venezuela).

7. De conformidad con las disposiciones que figuran en los apartados a) y c) del párrafo 1 del artículo 4 del Reglamento, el Comité invitó al Gobierno a que presentara sus observaciones relativas a la reclamación, y a las organizaciones querellantes a que presentaran todas las informaciones complementarias que desearan poner en conocimiento del Comité.

8. El Gobierno envió sus observaciones sobre la reclamación por comunicación de fecha 18 de diciembre de 2000.

9. El Comité se reunió en noviembre de 2001, durante la 282.^a reunión del Consejo de Administración, para examinar la reclamación y, habiendo examinado la información presentada por las partes, adoptó el presente informe.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de las organizaciones querellantes

10. La Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS), Seccional Antioquia, alegan que el Gobierno de Colombia no ha cumplido con las disposiciones del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Los alegatos presentados se centran en la construcción y operación de la represa hidroeléctrica Urrá, así como en el hecho de que el Gobierno no llevase a cabo el proceso de consulta previa acerca de este proyecto con las comunidades indígenas afectadas, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio.

11. El Comité entiende que el pueblo Embera-Katío del Alto Sinú habita la parte alta de la cuenca del río Sinú, en una superficie de 103.517 hectáreas. La población se calcula en 2.400 personas agrupadas en 450 familias distribuidas en torno a los ríos en Kuranzadó, Keradó e Iwagadó. El 62 por ciento de la población es menor de 18 años y sólo el 5 por ciento sobrepasa los 50 años. La actividad económica tradicional de este pueblo se basaba en la recolección, la caza y la pesca y se alega que, hasta la desviación del río debido a la construcción de la represa hidroeléctrica en cuestión, el pescado era la principal fuente de alimento para la población.

12. La CUT y ASMEDAS alegan que el Gobierno, a través del entonces Instituto Colombiano para los Recursos Naturales (INDERENA), actual Ministerio del Medio Ambiente, otorgó mediante resolución núm. 243 de 13 de abril de 1993 una licencia ambiental a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA), una empresa estatal, para la construcción de las obras civiles de la represa hidroeléctrica Urrá I y la desviación del río Sinú (proyecto Urrá) en el municipio de Tierralta, departamento de Córdoba. Se alega que los territorios ancestrales del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú y del pueblo Zenú de San Andrés de Sotavento están ubicados en la zona de influencia del proyecto Urrá, pero que a pesar de que el proyecto afectaría al territorio ancestral de dichos pueblos, el Gobierno no llevó a cabo consultas previas con los pueblos afectados antes de otorgar la licencia, en contravención del artículo 6 del Convenio ([Nota 1](#)).

13. La CUT y ASMEDAS sostienen que la construcción de la represa causó daños irreparables a la cuenca del río Sinú y al pueblo Embera-Katío del Alto Sinú. Las organizaciones querellantes alegan igualmente que, ante la falta de consulta previa, los representantes del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú trataron infructuosamente de hacerse escuchar por las autoridades gubernamentales y por la Empresa Urrá. Alegan además que las instituciones del Estado y la propia Empresa Urrá promovieron actos de injerencia en los asuntos internos del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú que agudizaron los conflictos intraétnicos de dicho pueblo y entre éste y otros sectores sociales de la región.

14. Las obras para la construcción de la represa empezaron en 1993. La CUT y ASMEDAS indican que en 1998 la Empresa Multipropósito Urrá, S.A., E.S.P. («Empresa Urrá»), de propiedad estatal, finalizó las obras de construcción con la licencia parcial otorgada por el entonces INDERENA ([Nota 2](#)). Quedó pendiente la licencia para las etapas siguientes de llenado y operación de la represa ([Nota 3](#)). La Empresa Urrá solicitó, desde septiembre de 1997, una modificación de la licencia ambiental otorgada por el INDERENA para llevar a cabo las etapas de llenado y operación.

15. La CUT y ASMEDAS sostienen que la construcción del proyecto Urrá y la desviación del río Sinú en enero de 1996 redujeron sustancialmente la pesca y suscitaron fuertes conflictos sociales, culturales, económicos y políticos de tipo interétnico que afectaron al pueblo Embera-Katío. Además, la construcción y operación de la represa cambió las relaciones tradicionales entre el pueblo Embera-Katío del Alto Sinú y el río, que se manifestaban especialmente en la existencia de sitios sagrados y cementerios actuales y ancestrales. Alegan igualmente que, en el momento de producirse el llenado, muchos de los sitios mencionados quedaron inundados, junto con las mejores tierras, las cuales proveían los productos agrícolas básicos para la dieta alimentaria de los pueblos afectados.

16. El 22 de noviembre de 1994, se suscribió un Acta de Compromiso entre la Empresa Urrá, la comunidad indígena y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), en la que se establecieron las bases para el proceso de consulta previa a la licencia para la segunda etapa de la obra. Se estableció que la compensación por el impacto causado por la obra consistiría en la elaboración y ejecución de un plan de desarrollo, luego denominado el Plan de Etnodesarrollo (del 2 de octubre de 1995). Entre otras cosas, el Plan contiene ocho programas aprobados por la Empresa Urrá en materia de salud, educación, desarrollo pecuario y manejo sostenible del hábitat tradicional del pueblo Embera-Katío ([Nota 4](#)). El 23 de octubre de 1996, se suscribió un convenio entre la empresa, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Minas y Energía y el pueblo Embera-Katío en el que se acordó, entre otras cosas, que la Empresa Urrá cumpliera con los compromisos del Plan de Etnodesarrollo, financiara el Plan hasta el año 2000, y mejorara sus esfuerzos en el transporte de peces. El pueblo Embera-Katío también exigió como condición previa a la inundación el pago del servicio ambiental por el mantenimiento de los bosques y las aguas, y el pago de una participación en los ingresos por la generación eléctrica (Nota 5).

17. Según se desprende de la información presentada por los querellantes, en el territorio tradicional de los Embera-Katío, el INCORA constituyó dos resguardos indígenas, el de Karagaví y el de Iwagadó, mediante las resoluciones núms. 002/93 y 064/96. Aunque tradicionalmente han tenido un carácter político segmentado y difuso, las comunidades Embera-Katío se unieron en 1995 bajo un gobierno centralizado frente a los eventos relacionados con la construcción de la represa, y eligieron un Cabildo Mayor para representarlos en el proceso de consulta. Sin embargo, a finales de 1996, se desató un conflicto interno entre las comunidades Embera-Katío sobre la composición del Cabildo Mayor y se buscó una solución al conflicto a través del nombramiento de dos Cabildos Mayores, uno para cada resguardo. El 1.º de diciembre de 1997, mediante resolución núm. 3239, el Alcalde de Tierralta revocó su reconocimiento anterior del nombramiento de los dos Cabildos Mayores y citó una nueva asamblea para resolver el conflicto. La nueva elección no resolvió el conflicto. En 1997, la Empresa Urrá interrumpió la celebración de contratos bajo el Plan de Etnodesarrollo debido a la crisis de legitimidad

de los representantes indígenas.

18. Se alega que en septiembre de 1997, la Empresa Urrá solicitó una modificación de la licencia ambiental a efectos de las etapas de llenado y operación de la represa hidroeléctrica. En 1999, el Estado aprobó la modificación de la licencia ambiental, mediante la resolución núm. 838 de octubre de 1999, y permitió a la empresa el llenado y operación de la represa. La CUT y ASMEDAS sostienen que esta nueva acción fue decidida sin la debida consulta previa al pueblo Embera-Katío y al pueblo Zenú como requiere el Convenio. Se alega que el proceso de inundación empezó el 18 de noviembre de 1999.

19. Los querellantes alegan que la empresa no obtuvo el consentimiento de varias comunidades indígenas para la ejecución del plan de traslado y reubicación porque dichas comunidades no concordaron con la evaluación de los terrenos y de las mejoras que les correspondían. Asimismo, se alega que el Estado no respetó las tradiciones culturales y religiosas de los pueblos interesados en el caso del traslado del cementerio de las comunidades de Nawa y Aborromía, el que presuntamente fue realizado por personas ajenas a las comunidades y sin la presencia de sus líderes espirituales.

20. La CUT y ASMEDAS alegan que representantes del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú y del pueblo Zenú trataron infructuosamente de consultar con las autoridades gubernamentales, en particular con el Ministerio del Medio Ambiente (entidad nacional que sustituyó al INDERENA) y el Ministerio del Interior (responsable de coordinar asuntos del Estado relativos a los pueblos indígenas), así como con representantes de la empresa para buscar soluciones a problemas generados por el proyecto Urrá, y a problemas futuros relacionados con el mismo. Alegan igualmente que el Gobierno no efectuó consultas previas con los pueblos interesados sobre el proyecto Urrá.

21. Según las organizaciones querellantes, después de desplegar esfuerzos infructuosos para iniciar consultas, el pueblo Embera-Katío del Alto Sinú se vio forzado a establecer acciones de hecho tales como la ocupación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). El 20 de marzo del 1998, representantes de los pueblos interesados, con apoyo de la ONIC, la Defensoría del Pueblo y la Comisión Colombiana de Juristas, presentaron una acción de tutela contra la Empresa Urrá y la Alcaldía de la municipalidad de Tierralta por la presunta violación de sus derechos fundamentales.

22. Se alega que de marzo a julio de 1998, mientras estaba pendiente la acción de tutela, la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y el Ministerio del Medio Ambiente iniciaron un proceso de consulta ilegal con un sector disidente del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú, que había sido inducido por el Gobierno y la empresa de manera favorable a sus propios intereses. La CUT y ASMEDAS alegan que, en este contexto, el Gobierno emitió el decreto núm. 1320 de 1998, con el cual se pretendió regular el proceso de consulta y legitimizar el proceso de consulta «falsa» entre el Gobierno y el sector disidente del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú ([Nota 6](#)). Se alega que el decreto establece un procedimiento que permite que las decisiones que originariamente deberían ser tomadas por los pueblos interesados queden, por último, en manos del Gobierno.

23. El 30 de julio de 1998, pocos días antes de iniciarse el llenado del embalse, la Corte Constitucional ordenó suspender las operaciones. Se alega que en ese lapso de tiempo se produjeron actos de intimidación y, en particular, que el 25 de agosto de 1998 un líder espiritual de la comunidad fue asesinado por paramilitares ([Nota 7](#)).

24. En su sentencia núm. T-652, de 10 de noviembre de 1998, la Corte Constitucional de Colombia, al asumir competencia sobre la acción de tutela, emitió un fallo favorable al pueblo Embera-Katío del Alto Sinú. El fallo de la alta Corte tuteló los derechos fundamentales de dicho pueblo, entre otras cosas, «a la supervivencia, a la integridad étnica, cultural, social y económica, a la participación y al

debido proceso del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú». La Corte ordenó, entre otras cosas, que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y el Ministerio del Interior procedieran a tomar las medidas necesarias para unificar el resguardo del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú, que la Empresa Urrá indemnizara al pueblo «al menos en la cuantía que garantice su supervivencia física», que se llevara a cabo un proceso de consulta previo al llenado y operación del embalse, que asegurara la financiación del plan destinado a lograr que las prácticas tradicionales del pueblo interesado puedan ser remplazadas por prácticas productivas y que se reiniciaran los programas del Plan de Etnodesarrollo. La Corte también ordenó que no se aplicara el decreto núm. 1320 al proceso de consulta con los Embera-Katío, y ordenó asimismo a la Alcaldía de Tierralta que se reconociera a las autoridades tradicionales del pueblo, las cuales debían ser inscritas por dicha Alcaldía.

25. La CUT y ASMEDAS alegan que, a pesar del fallo de la Corte Constitucional, las autoridades gubernamentales no han cumplido con su obligación de consultar previamente a los pueblos interesados e indican que el Gobierno ha incumplido otros aspectos ligados a la plena vigencia del Convenio. Alegan igualmente que aunque los mecanismos y criterios del decreto núm. 1320 no hayan sido aplicados en el caso del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú por orden de la Corte Constitucional, el Gobierno continúa utilizándolos, más recientemente en el caso del pueblo U'wa (véase el documento GB.282/14/3).

26. La CUT y ASMEDAS observan que el fallo de la Corte Constitucional ordenó a los Ministerios del Interior y del Medio Ambiente que no aplicaran el decreto núm. 1320 de 1998 en las consultas con los Embera-Katío porque «la aplicación del decreto núm. 1320 de 1998 a este proceso de consulta resultaría a todas luces contrario a la Constitución y a las normas incorporadas al derecho interno por medio de la ley núm. 21 de 1991» ([Nota 8](#)), por la cual se adoptó el Convenio núm. 169. No obstante el fallo, el Ministerio del Medio Ambiente otorgó la licencia ambiental a la empresa mediante la resolución núm. 838 de 5 de octubre de 1999. Las organizaciones querellantes alegan igualmente que ni el Gobierno ni la empresa han cumplido plenamente con lo dispuesto en la decisión de la Corte Constitucional.

27. Se alega asimismo que en julio de 1999 se inició un proceso de consulta previa con los Cabildos Mayores de Río Verde y Río Sinú, y las autoridades tradicionales de dichos Cabildos. Una vez entablada la consulta, se hicieron estudios sobre los efectos ambientales, territoriales, sociales, políticos, culturales y económicos ocasionados por el proyecto Urrá y sobre las posibles medidas preventivas, mitigadoras, reparadoras y compensatorias en relación con dichos efectos. Como resultado de esos estudios, se iniciaron negociaciones sobre los temas pertinentes el 18 de agosto de 1999 en Coveñas (Sucre). La CUT y ASMEDAS alegan que, a pesar de la solicitud del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú de que se hiciera una sola consulta reuniendo a todo el pueblo interesado, el Gobierno se reunió con sectores minoritarios, estimulando así divisiones mediante acuerdos parciales.

28. Las organizaciones querellantes sostienen igualmente que las autoridades locales de Tierralta obstaculizaron injustificadamente el registro de los líderes elegidos por las comunidades Embera-Katío, y que esta acción resultó en el retraso del inicio de la nueva etapa de consultas ordenadas por la Corte Constitucional y en la negativa de la empresa y de las autoridades gubernamentales a reconocer a los líderes indígenas elegidos por los pueblos para representarlos en las consultas. Los querellantes alegan que estas prácticas de parte del Gobierno son violatorias del artículo 17 del Convenio.

29. La CUT y ASMEDAS alegan que desde el inicio de las consultas ordenadas por la Corte Constitucional, varios líderes y representantes indígenas del pueblo Embera-Katío han sido asesinados por unidades paramilitares y otros siguen estando amenazados de muerte. Por las razones expuestas, y por la adopción y aplicación arbitraria de la resolución núm. 838/99, los querellantes sostienen que el Gobierno ha violado los artículos 33 y 35 del Convenio.

B. Observaciones del Gobierno

30. El Gobierno indica en su respuesta que las relaciones entre el pueblo indígena Embera-Katío del Alto Sinú y el proyecto Urrá se iniciaron en 1980 con la fase de «factibilidad y diseño» del proyecto y la elaboración de estudios socioeconómicos en el área de influencia del mismo. Según el Gobierno, estas relaciones se iniciaron con la compañía Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) y después con CORELCA.

31. El Gobierno indica que, a partir de 1994, la Empresa Multipropósito Urrá, S.A. («Empresa Urrá») asumió estas relaciones, y organizó una serie de reuniones informativas y de concertación de los primeros planes, programas y proyectos que estaba previsto ejecutar en el corto plazo. Según el Gobierno, este proceso resultó en la suscripción de acuerdos de fecha 22 de noviembre de 1994, que incluían un Plan de Acción Inmediato (para atender las necesidades de la comunidad en materia de salud, educación, construcción de infraestructura, y saneamiento básico), un Programa de Etnoeducación y el diseño de un Plan de Etnodesarrollo (para la mitigación y compensación de los impactos del proyecto).

32. El Gobierno señala que se celebró una audiencia pública ambiental el 3 de marzo de 1995, con el fin de suscitar la participación de las personas afectadas por el proyecto, incluyendo las comunidades indígenas del Alto Sinú. El Gobierno indica que el 7 de diciembre de 1995 se firmaron nuevos acuerdos relacionados con el Plan de Etnodesarrollo, la reposición del territorio que se iba a inundar y la autorización expresa de las comunidades para permitir que la empresa propietaria del proyecto utilizara los terrenos para los fines del mismo.

33. El Gobierno indica que en 1996 se inició la ejecución del Plan de Etnodesarrollo pero que, en 1997, la comunidad Embera-Katío del Alto Sinú se dividió en dos sectores: 1) la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú (correspondiente al antiguo resguardo Karagabí) y 2) los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde (correspondiente al antiguo resguardo Iwagadó). Sostiene que la movilización Embera proviene solamente de los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde y no de todo el pueblo. Indica que las comunidades representadas por la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú han manifestado su conformidad con el proceso de consulta y su interés en que se respeten los acuerdos y se cumpla con la licencia ambiental.

34. En 1997, la comunidad representada por los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde interpusieron una acción de tutela. El Gobierno indica que se les negó el amparo solicitado en primera y segunda instancia.

35. El 15 de septiembre de 1997, la Empresa Urrá solicitó al Ministerio del Medio Ambiente la modificación de la licencia ambiental otorgada por el INDERENA, para conseguir la autorización de las etapas de llenado y operación de la represa. En el contexto del proceso administrativo de modificación de la licencia, el Ministerio del Medio Ambiente ordenó la consulta previa al pueblo Embera-Katío del Alto Sinú mediante auto núm. 170 de 26 de marzo de 1998.

36. Mediante auto núm. 327 de 21 de mayo de 1998, el Ministerio del Medio Ambiente ordenó celebrar una audiencia pública que se llevó a cabo el 11 de junio de 1998 con la participación de las comunidades indígenas, incluyendo otras comunidades además de los Embera-Katío. El 10 de junio de 1998, el Ministerio del Interior convocó a la apertura del proceso de consulta a todos los pueblos indígenas identificados en el área de influencia del proyecto. Según el Gobierno, la convocación fue aceptada por la comunidad Zenú del Resguardo de San Andrés de Sotavento y por la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú, pero la comunidad representada por los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde se negó a dar inicio a la consulta por encontrarse en

espera del fallo definitivo de la acción de tutela que había presentado.

37. El Gobierno indica que se protocolizó la apertura del proceso de consulta con la comunidad Zenú el 26 de junio de 1998 y su cierre el 31 de julio de 1998; como resultado de este proceso se llegó a acuerdos mencionados en la resolución núm. 838/99. Asimismo, se protocolizó la apertura del proceso de consulta con la comunidad representada por la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú el 3 de julio de 1998.

38. El Gobierno señala que entre finales de 1997 y comienzos de 1998, cuando finalizaron los períodos de ejecución de los distintos contratos del Plan de Etnodesarrollo, la Empresa Urrá decidió no prorrogar algunos de ellos, porque según recomendación de la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC) así como de algunas comunidades indígenas no era conveniente firmar nuevos contratos hasta que se resolviera la cuestión de la representatividad de las autoridades indígenas Embera-Katío del Alto Sinú. Según el Gobierno, esta situación originó que no se reanudara el trámite tendente a dar continuidad a los programas de Etnodesarrollo que se venían ejecutando mientras no se aclarara la cuestión de la representatividad de las comunidades indígenas.

39. El Gobierno indica que el fallo de la Corte Constitucional, en su sentencia núm. T-652/98 de 10 de noviembre de 1998, interrumpió el proceso de consulta que venía desarrollándose hasta esa fecha. El Gobierno agrega que la Corte estableció que la Empresa Urrá y las comunidades indígenas debían negociar un acuerdo sobre ciertos temas incluidos en el programa de consulta fijado por la Corte, la cual otorgó un plazo inicial de tres meses para este proceso, contados a partir del 2 de diciembre del 1998. El plazo establecido podía prorrogarse por un término máximo de seis (6) meses, lo que se hizo.

40. En marzo de 1999, el Ministerio del Interior convocó a continuar el proceso de consulta y fijó una nueva reunión para el 17 y 18 de marzo, a la que asistieron los dos sectores del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú. Sin embargo, los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde manifestaron que para ellos no se trataba de una continuación del proceso ya que hasta la fecha no habían aceptado la convocatoria inicial del Ministerio del Interior y no la aceptarían hasta que no se firmaran todos los contratos correspondientes al Plan de Etnodesarrollo.

41. El Gobierno sostiene que la comunidad representada por los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde no aceptó el protocolo de apertura de consulta el 2 de mayo de 1999. En mayo de 1999, el Ministerio del Interior convocó a la finalización del proceso de consulta, pero solamente acudió la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú. El Ministerio trabajó con dicha Alianza en una mesa de concertación entre el 12 y el 28 de mayo de 1999. Este proceso resultó en acuerdos sobre temas relativos a la indemnización, la compensación por la pérdida del uso y goce de los terrenos que se iban a inundar y el saneamiento del Resguardo Embera-Katío del Alto Sinú. El Gobierno indica que el trabajo de la mesa se suspendió debido a que el 24 de mayo de 1999, el Tribunal Superior de Montería notificó a las partes la prórroga del plazo para la negociación: tres meses más, hasta el 2 de septiembre de 1999.

42. El 11 de agosto de 1999, las comunidades convocaron a la Empresa Urrá para instalar las mesas de negociación y cerrar el proceso. Las mesas se instalaron el 18 y 20 de agosto de 1999 con la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú y los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde. Según el Gobierno, las mesas de concertación trabajaron separadamente, porque las comunidades Embera-Katío no lograron ponerse de acuerdo para trabajar en una mesa única, como indica la comunicación de fecha 23 de agosto de 1999 emitida por la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú.

43. El Gobierno indica que trabajó con los dos sectores del pueblo Embera-Katío hasta el 2 de

septiembre de 1999 inclusive, fecha en la cual expiró el plazo fijado por la Corte Constitucional para llegar a acuerdos. Señala, además, que durante el término fijado por la Corte, se llevaron a cabo 17 reuniones con las comunidades Embera-Katío, cinco con los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde, diez con la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú y dos conjuntas. El Gobierno manifiesta que con la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú logró llegar a un acuerdo sobre todos los puntos del programa establecido por la Corte. En cambio, no se llegó a un acuerdo con las comunidades representadas por los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde.

44. El 14 de septiembre de 1999, los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde presentaron un incidente de desacato ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Córdoba Sala Laboral, en el que alegaron que no se había cumplido con la sentencia de la Corte Constitucional en lo que concierne al programa de consulta. El 5 de octubre de 1999, el Tribunal Superior emitió un auto que concluyó que las autoridades habían cumplido con la sentencia de la Corte Constitucional. El mismo día, el 5 de octubre de 1999, el Ministerio del Medio Ambiente emitió la resolución núm. 838, por la cual autorizó las etapas de llenado y operación del proyecto, y ordenó la indemnización del pueblo Embera-Katío. El Gobierno indica que la resolución núm. 838/99 acogió la propuesta elaborada por las comunidades representadas por los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde y que otorgó a dichas comunidades lo mismo que se había otorgado a la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú. El Gobierno observa que el Ministerio del Medio Ambiente dispuso que la Empresa Urrá debía pagar una suma anual al pueblo interesado por un período de 15 años en sustitución de beneficios, según lo propuesto por la Corte Constitucional en su sentencia núm. T-652.

45. El Gobierno señala que solamente los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde expresaron inconformidad con el proceso de consulta y con la resolución núm. 838/99. Indica, además, que la Alianza de Cabildos Menores del Río Esmeralda y Fracción del Río Sinú expresó su conformidad con el proceso de consulta y con la resolución en su comunicación de fecha 21 de octubre de 1999.

46. Los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde interpusieron un recurso de revisión contra la resolución núm. 838/99, el cual fue resuelto mediante la resolución núm. 965 de 1999.

47. En diciembre de 1999, los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde desplazaron algunos de sus miembros a las instalaciones del Ministerio del Medio Ambiente y se asentaron en sus antejardines hasta que no se atendieran sus peticiones en relación con el territorio, la participación en los beneficios, la reubicación y los derechos humanos. El Gobierno indica que las partes llegaron a un acuerdo el 19 de abril de 2000 y las comunidades regresaron a su lugar de origen.

48. En lo que concierne a los alegatos sobre el registro de las autoridades indígenas, el Gobierno indica que surgieron diferencias con algunos de los miembros de la comunidad indígena respecto a su registro. A raíz de ello, se interpuso un incidente de desacato contra el Alcalde de Tierralta, el cual fue fallado en favor de la comunidad. Por consiguiente, se procedió a inscribir a todas las agrupaciones que libremente quisieran figurar como integrantes de la comunidad indígena.

49. El Gobierno indica que, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en su sentencia núm. T-652/98, mediante resoluciones núms. 052 y 053 de 23 de diciembre de 1998, el INCORA ordenó la unificación del resguardo del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú.

50. En cuanto a la reubicación de las familias Embera-Katío asentadas en la zona de inundación, el Gobierno indica que se han reubicado 36 familias, pero que algunas familias se negaron a reasentarse.

51. En lo que respecta a los alegatos de que la Empresa Urrá estableció un preembalse para posibilitar

una de las labores de la construcción, en desacato de lo ordenado por la Corte Constitucional, el Gobierno observa que, a finales de 1998, la Empresa Urrá cerró un túnel para poder construir las compuertas de control de descarga del embalse, actividad que sostiene que fue autorizada por el INDERENA mediante la licencia ambiental otorgada en 1993 y que por lo tanto no requería nueva autorización por parte del Ministerio del Medio Ambiente.

52. El Gobierno sostiene que el Ministerio del Medio Ambiente cumplió cabalmente con las obligaciones impuestas por la Corte Constitucional como condición para la autorización de las etapas de llenado y operación de la represa, y que esto fue confirmado por el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Córdoba, instancia que rechazó el incidente de desacato.

53. En lo que respecta a los alegatos sobre asesinatos y amenazas de que han sido víctimas portavoces de la comunidad, el Gobierno indica que las investigaciones se encuentran todavía en la etapa preliminar.

Conclusiones

III. Conclusiones del Comité

54. El Comité toma nota de la extensa y detallada información suministrada en este caso tanto por las organizaciones querellantes como por el Gobierno.

55. El Comité observa que, tras el fallo emitido por la Corte Constitucional en su sentencia núm. T-652 de 10 de noviembre de 1998, se ha unificado el resguardo de los Embera-Katío (mediante resolución núm. 053 de diciembre de 1998) y el Alcalde de Tierralta ha registrado y reconocido a los líderes elegidos por el pueblo Embera-Katío. Asimismo, se llegó a un acuerdo el 19 de abril de 2000 entre la Empresa Urrá, el Gobierno de Colombia y las comunidades representadas por los Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde en lo relativo, entre otras cosas, al territorio, a la participación en los beneficios, al reasentamiento, al plan ambiental «Jenene», y a los derechos humanos.

56. No obstante lo anterior, el Comité desea expresar su preocupación por la falta de consulta en la cual se fundamenta esta reclamación. En este contexto, el Comité considera que el Convenio no puede ser aplicado retroactivamente. Sin embargo, el Convenio se aplicaría a los hechos ocurridos desde la fecha de su entrada en vigor en el país. En su sentencia núm. T-652, la Corte Constitucional concluyó que no se había llevado a cabo un proceso de consulta previa con el pueblo Embera-Katío antes del otorgamiento de la primera licencia ambiental en 1993 para la construcción de la represa y la desviación del río Sinú, hecho que el Comité estima violatorio de los artículos 6 y 15, 2) del Convenio, que entró en vigor en Colombia el 7 de agosto de 1992. Del fallo núm. T-652 se desprende además que las autoridades gubernamentales reconocieron que no se había efectuado un proceso de consulta previa, y que se refirieron al hecho de que no había ninguna norma que reglamentara el proceso de consulta en 1993. El Comité observa que el decreto núm. 1320 de 1998, que «reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales renovables dentro de su territorio» no se aplicó en el caso de las consultas llevadas a cabo con el pueblo Embera-Katío para las etapas de llenado y operación de la represa porque la Corte Constitucional lo consideró violatorio de la Constitución colombiana así como de las normas incorporadas al derecho interno por medio de la ley núm. 21 de 1991 (véase también el documento GB.282/14/3).

57. En este contexto, el Comité señala a la atención del Gobierno el artículo 6 del Convenio que establece la obligación de los Estados de consultar previamente a los pueblos interesados. El artículo 6 dispone que: 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar

a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

58. El Comité considera que el concepto de la consulta previa establecido en el artículo 6 debe ser entendido en el contexto de la política general expresada en el párrafo 1 y el apartado b) del párrafo 2 del artículo 2 del Convenio, que disponen lo siguiente: 1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto por su integridad. 2. Esta acción deberá incluir medidas: (...) b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

59. El Comité recuerda que, en la discusión sobre la adopción del artículo 6 del Convenio sobre la consulta previa, un representante del Secretario General indicó que, al elaborar el texto, la Oficina no quiso sugerir que las consultas referidas deberían resultar en la obtención de un acuerdo o en el consentimiento sobre lo que se consulta, sino más bien expresar un objetivo para las consultas ([Nota 9](#)). Sin embargo, el Comité considera que el requerimiento de la consulta previa debe ser considerado a la luz de uno de los principios fundamentales del Convenio, expresado en los párrafos 1) y 3) del artículo 7 que establecen lo siguiente: 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (...) 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

60. Además, el artículo 15 dispone que: 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

61. En opinión del Comité, si bien el artículo 6 no requiere que se logre el consenso en el proceso de consulta previa, sí se prevé que los pueblos interesados tengan la oportunidad de participar libremente en todos los niveles en la formulación, aplicación y evaluación de medidas y programas que les afecten directamente.

62. En este contexto, el Comité desea expresar su preocupación acerca de informaciones recibidas que alegan que durante el período de las consultas convocadas el 18 de marzo de 1999 por la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior (y que continuaron hasta el 2 de septiembre de 1999), hubo incidentes criminales tendentes a intimidar a los miembros de la comunidad Embera-Katío, incluyendo el asesinato el 24 de abril de 1999 de Lucindo Domicó Cabrera, uno de los líderes y portavoces de los Embera-Katío en el proceso de consulta. El Comité toma nota igualmente de que actos criminales semejantes han continuado produciéndose durante el año 2001, particularmente el secuestro y desaparición el 2 de junio de 2001 del líder tradicional Kimy Domicó Pernía ([Nota 10](#)).

63. En lo que atañe al proceso de consulta respecto del pueblo Embera-Katío, el Comité desea también expresar su preocupación acerca de las acciones del Gobierno y de la Empresa Urrá tendentes, si no a crear conflictos internos y discordias, a fomentarlos entre los miembros del pueblo Embera-Katío. En este contexto, el Comité toma nota de lo expresado por la Corte Constitucional, en su sentencia núm. T-652 de 10 de noviembre de 1998, que observó que el Embera-Katío del Alto Sinú es un solo pueblo indígena y que el establecimiento de dos resguardos colindantes en lugar de uno obstaculizó en efecto la solución del conflicto interno. Además, el Comité entiende que, durante el proceso de consulta convocado según la orden de la Corte Constitucional en su sentencia núm. T-652, las autoridades gubernamentales y la Empresa Urrá mantuvieron mesas de concertación y negociación separadas para diferentes grupos del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú y se firmaron diferentes acuerdos. En este sentido, aunque el Comité es plenamente consciente de que en algunos casos pueda ser difícil determinar quiénes son los representantes legítimos de un pueblo indígena, en este caso considera que hubiera sido deseable cumplir con el espíritu de la orden de la Corte Constitucional en materia de consulta y respaldar el desarrollo de un solo proceso de consulta con todas las autoridades legítimas del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú, así como el establecimiento de un único acuerdo, en la medida de lo posible, con miras a preservar la integridad étnica de dicho pueblo.

64. En cuanto a la reubicación de las familias indígenas asentadas en la zona del llenado del embalse, el Comité observa que el párrafo 5) del artículo 16 del Convenio dispone que: Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

65. El Comité observa que la Corte Constitucional, en su sentencia núm. T-652, ordenó que la Empresa Urrá indemnizara al pueblo Embera-Katío del Alto Sinú por los daños causados por la construcción y operación de la represa. La Corte ordenó que, si los Embera-Katío y la Empresa Urrá no llegaban a un acuerdo dentro de un plazo especificado en el fallo, dicho pueblo debería iniciar una instancia ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Córdoba «para fijar la suma que corresponda a un subsidio alimentario y de transporte, que pagará la firma propietaria del proyecto a cada uno de los miembros del pueblo indígena durante los próximos quince (15) años, a fin de garantizar la supervivencia física de ese pueblo, mientras adecua sus usos y costumbres a las modificaciones culturales, económicas y políticas que introdujo la construcción de la represa hidroeléctrica sin que los Embera fueran consultados, y mientras pueden educar a la siguiente generación para asegurar que no desaparecerá esta cultura en el mediano plazo».

66. El Comité es consciente de que se presentó el incidente de liquidación, y de que el mismo fue denegado, pero que la Corte Constitucional volvió a ordenarle al Tribunal que admitiera la demanda. El Comité está enterado de que el caso llegó ante el Tribunal Supremo de Justicia, y de que la Sala

Laboral del Tribunal Supremo emitió una decisión el 16 de mayo del 2001 en la cual se abstiene de pronunciarse sobre el caso. El Comité entiende que el 24 de octubre de 2001, el Consejo Superior de la Judicatura ordenó a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia acatar la sentencia de la Corte Constitucional y liquidar la indemnización debida al pueblo Embera-Katío por concepto de daños y perjuicios causados por la represa hidroeléctrica Urrá ([Nota 11](#)).

67. El Comité observa que los acuerdos suscritos entre las autoridades gubernamentales, la Empresa Urrá y el pueblo Embera-Katío otorgan tierras adicionales al pueblo Embera-Katío y prevén otras medidas compensatorias. Sin embargo, el Comité observa que, como se indica en el fallo de la Corte Constitucional en su sentencia núm. T-652, la creación de un embalse implica el cambio brusco de un ecosistema terrestre a uno acuático y puede afectar al clima de la región, aumentar la sismicidad, incrementar la incidencia de algunas enfermedades, propiciar la desaparición de especies acuáticas o el establecimiento de otras nuevas e incluso cambiar toda la estructura social y económica de una región. El Comité no pretende hacer comentarios sobre la utilidad del proyecto en sí, sino sobre el impacto que éste ha tenido en los pueblos indígenas afectados. En este contexto, el Comité señala a la atención del Gobierno el artículo 19, que establece que: Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Recomendaciones

IV. Recomendaciones del Comité

68. El Comité recomienda que el Consejo de Administración apruebe el presente informe y que, a la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 54 a 67 del mismo:

- a) pida al Gobierno que modifique el decreto núm. 1320 de 1998 para ponerlo en conformidad con el espíritu del Convenio, en consulta y con la participación activa de los representantes de los pueblos indígenas de Colombia, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio;
- b) sugiera al Gobierno que, en la búsqueda de soluciones a los problemas que todavía afectan al pueblo Embera-Katío por el llenado y la operación de la represa, continúe dando participación a los representantes de todo el pueblo interesado para poder mantener un diálogo caracterizado por la cooperación y el respeto mutuo, que permita a ambas partes buscar soluciones a la situación por la que atraviesa este pueblo;
- c) solicite al Gobierno que continúe informando a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, mediante las memorias que debe presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT en relación con este Convenio, sobre la evolución de las cuestiones en que se fundamenta la reclamación, en particular sobre:
 - i) toda medida tomada para cumplir con los acuerdos suscritos entre las autoridades gubernamentales, la Empresa Urrá y el pueblo Embera-Katío, con inclusión del acuerdo firmado el 19 de abril de 2000;
 - ii) todas las medidas tomadas o que podrían tomarse para salvaguardar la integridad cultural, social, económica y política del pueblo Embera-Katío y prevenir actos de intimidación o violencia contra los miembros de dicho pueblo;

iii) toda medida tomada para indemnizar a los miembros del pueblo Embera-Katío en cumplimiento de la sentencia núm. T-652 de la Corte Constitucional;

iv) informaciones relativas a la evolución de las investigaciones sobre los presuntos asesinatos, secuestros y amenazas de que han sido víctimas portavoces de la comunidad, incluyendo a Alonso Domicó Jarupia, Alirio Pedro Domicó, Lucindo Domicó Cabrera y Kimy Domicó Pernía;

d) que declare cerrado el procedimiento iniciado ante el Consejo de Administración al presentarse la reclamación.

Ginebra, 14 de noviembre de 2001.

(Firmado) Felipe Ernst, (miembro gubernamental, Chile).

Jorge de Regil Gómez, (miembro empleador, México).

Federico Ramírez León, (miembro trabajador, Venezuela).

NOTAS

Nota 1

Véase la sentencia núm. T-652/98 de la Corte Constitucional de Colombia.

Nota 2

En 1997, la Empresa Multipropósito Urrá, S.A., modificó su nombre y razón social y pasó a llamarse Urrá S.A., E.S.P.

Nota 3

Sentencia núm. T-652 de la Corte Constitucional.

Nota 4

Idem.

Nota 5

Idem.

Nota 6

Puede verse un análisis más detallado de la compatibilidad del decreto núm. 1320 con las disposiciones del Convenio en el informe relativo a otra reclamación contra el Gobierno de Colombia que está siendo examinado en esta misma reunión del Consejo de Administración (documento GB.282/14/3).

Nota 7

Alonso Domicó Jarupia.

Nota 8

Véase la sentencia núm. T-652 de la Corte Constitucional.

Nota 9

Véase el Informe de la Comisión sobre el Convenio núm. 107, Actas Provisionales núm. 25, párrafo 74, pág. 25/14, Conferencia Internacional del Trabajo, 76.^a reunión (Ginebra, 1989).

Nota 10

En la fecha de la reclamación, se alega que «después de la sentencia de la Corte Constitucional han sido asesinados, todos a manos de paramilitares de la zona, Alonso Domicó Jarupia (un líder espiritual del pueblo Embera-Katío), Alejandro Domicó, Lucindo Domicó Cabrera (calificado por la CUT y ASMEDAS como el principal negociador para la consulta) y Rubén Darío Mosquera Pernía».

Nota 11

El Comité conoce las decisiones judiciales referidas, aunque las partes no le han proporcionado copias de las mismas.

Cross references

[Constitucion: Artículo 24 articulo 24 de la Constitución](#)

[Convenios: C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989](#)

[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