

EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: UNA VÍA PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN COLOMBIA

CARLOS MENDOZA¹

RESUMEN:

Los pueblos indígenas de Colombia han sido objeto de exclusión, discriminación, persecución, despojo e invisibilización por parte de actores estatales y no estatales, por lo que su existencia física y cultural se encuentra bajo constante amenaza. Con el fin de reconocimiento, implementación y garantía del derecho a la libre determinación y sus derechos derivados. De esta forma buscan proteger su existencia cultural diferenciada mediante la autonomía en el manejo de sus asuntos internos y hacer parte del Estado según sus usos y costumbres. Para fortalecer la gobernabilidad democrática, se debe promover la participación de los pueblos indígenas, en calidad de actores estratégicos, para mejorar la calidad de la representación de las instituciones

¹ Abogado de la Universidad Externado de Colombia con especialización en Derecho Público de la misma universidad. Magíster en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Carlos III de Madrid, y en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Ortega y Gasset. Actualmente se desempeña como Subdirector Administrativo y Financiero en el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "Sinchi". Correo electrónico: mendozavelez@gmail.com

políticas y se deben generar los espacios adecuados para llevar a cabo los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado. Así mismo, se debe promover la autonomía de los grupos originarios en el manejo de sus asuntos internos y generar los espacios adecuados donde puedan incidir en la adopción de decisiones públicas y en el control de responsabilidades y rendición de cuentas de sus gobernantes. De ésta forma, las instituciones políticas pueden generar mejores respuestas públicas a las demandas de los grupos originarios, y a los problemas que los aquejan, y que al ser formuladas con su participación y desde un enfoque de derechos humanos y culturalmente sensible, inciden directamente en la mejora de la legitimidad del sistema político.

Palabras clave: Pueblos indígenas; libre determinación; gobernabilidad democrática.

ABSTRACT:

The indigenous peoples in Colombia have been object of exclusion, discrimination, persecution, dispossession and invisibilization by the state and nonstate actors, therefore their physical and cultural existence is under regular threat. With the purpose of decreasing this situation, these groups demand from the state the development in the recognition, implementation and guarantee of the right to the self-determination and its derived rights. In this way, they try to protect their differenced cultural existence through the autonomy in the management of their internal issues and by making part of the state according to their own customs and habits. To fortify the democratic governance, it must be promoted the indigenous participation as strategic actors, so as to improve the quality of representation in the political institutions. The appropriate spaces must be provided as well, in order to accomplish the query process with its respective free, previous and informed consent. Likewise, it must be promoted the indigenous groups autonomy in the handling of their own matters, and also there must be provided properly places, where they can join the adoption of public decisions, the responsibilities control, and the accountability of their governors. In such way, the political institutions can generate better public responses to the requests of the indigenous communities and the problems that affect them. Once these responses are formulated from a Human Rights focus, culturally sensitive, and with the participation of these communities, they incise directly in the betterment of the political system's legitimacy.

Key words: Indigenous peoples, self-determination, democratic governance.

INTRODUCCIÓN

Colombia se encuentra inmersa en una crisis política, jurídica e institucional, que se ve agravada por una serie de factores sociales, económicos y culturales. En medio de una violencia generalizada los pueblos indígenas han sido objeto de exclusión, discriminación, persecución, despojo e invisibilización por parte de actores estatales y no estatales. Pese a que el

reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural es uno de los fundamentos del régimen constitucional colombiano, el Estado no ha podido brindar una respuesta efectiva a esta situación. Como consecuencia de lo anterior, la realidad de los grupos originarios en Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante (Organización de las Naciones Unidas, 1994, pág. 5).

Con el propósito de generar nuevas formas de participación que permitan proponer, desde un enfoque local, una mejor solución a tales problemas, los grupos originarios de Colombia demandan del Estado el avanzar en el reconocimiento, implementación y garantía del derecho a la libre determinación, y sus derechos derivados, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –en adelante, OIT– (Organización Internacional del Trabajo, 1989) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 (Organización de las Naciones Unidas, 2007).

De esta forma, buscan proteger su existencia cultural diferenciada mediante la autonomía en el manejo de sus asuntos internos, y hacer parte del Estado colombiano, según sus usos y costumbres, por medio de la participación activa en las instituciones políticas, jurídicas, culturales, sociales y económicas, así como en los procesos estatales de adopción e implementación de decisiones, particularmente de aquellas que les conciernen o que puedan afectarlos directamente.

A través de la presente investigación se aborda el estudio del derecho a la libre determinación de los grupos originarios y sus derechos derivados, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, con el objetivo de proponer un plan de acción que permita señalar aquellos aspectos de su definición que puedan ser útiles para fortalecer la gobernabilidad democrática en Colombia. Con éste propósito, se pretende:

- a. Presentar los aspectos más relevantes relacionados con el concepto de gobernabilidad democrática.
- b. Presentar de manera general el marco político, jurídico e institucional de los pueblos indígenas en Colombia.
- c. Presentar los aspectos más relevantes relacionados con el contenido y alcance del derecho a libre determinación de los pueblos indígenas y sus derechos derivados en Colombia.
- d. Describir de manera general la situación de los pueblos indígenas de Colombia en materia de derechos humanos.
- e. Proponer un plan de acción que establezca las medidas que se deben adoptar para fortalecer la gobernabilidad democrática en Colombia a través del reconocimiento, implementación y garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

La metodología utilizada en la presente investigación se basó en el estudio multidisciplinario de un ámbito del derecho –la libre determinación de los pueblos indígenas y sus derechos derivados–, desde una perspectiva política –la gobernabilidad democrática–, a través de un análisis político-institucional. La investigación estuvo dividida en tres partes. En primer lugar, se realizó una revisión de bibliografía especializada, con el propósito de presentar los aspectos más relevantes

relacionados con el concepto de gobernabilidad democrática. En segundo lugar, se realizó una revisión de fuentes primarias normativas y jurisprudenciales, para determinar el marco político, jurídico e institucional existente en favor de los pueblos indígenas, tanto a nivel internacional como nacional, y para determinar el contenido y alcance del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y sus derechos derivados. En tercer lugar, se realizó una revisión de informes de organismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, con el fin de describir la situación actual en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia. Finalmente, con base en la información anteriormente señalada, se presentó un plan de acción que, basado en el reconocimiento, implementación y garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, permita fortalecer la gobernabilidad democrática en Colombia.

1- LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Tras la crisis del sistema político y económico de los años 30, surge un nuevo modelo de Estado que procura, al mismo tiempo, promover el desarrollo económico y proteger los derechos sociales de sus ciudadanos. Este modelo asume tres formas distintas: la del Estado de bienestar en los países desarrollados, principalmente en Europa; la del Estado desarrollista y proteccionista en los países en vías de desarrollo; y la del Estado comunista en los países en los que el modelo de producción estatal se convirtió en dominante. De esta forma, el Estado comienza a desempeñar un papel estratégico en la gestión del sistema económico y en el mejoramiento del bienestar social, y asume parte de la responsabilidad en la redistribución de la riqueza (Bresser-Pereira, 1998, pág. 519 a 523).

Este nuevo papel del Estado permitió la recuperación de las economías nacionales y, tras el fuerte crecimiento económico producido después de la década del cincuenta, originó un ensanchamiento explosivo de su estructura burocrática, no solo en el área de regulación, sino también en el campo social y en el empresarial. En medio de la bonanza económica, se incrementó la carga tributaria a los ciudadanos y se aumentó de manera creciente el número de empleados públicos. El Estado adquirió un carácter social-burocrático en la medida que, para desempeñar sus nuevas funciones, contrataba directamente como funcionarios públicos a profesores, médicos e ingenieros, entre muchos otros (Bresser-Pereira, 1998, pág. 519 a 523).

Sin embargo, pronto comenzaron a aparecer distorsiones en el sistema. El avance tecnológico y la reducción de los costos de transporte y comunicación generaron que la economía mundial se globalizara y, por lo tanto, que las políticas de desarrollo económico dejaran de ser efectivas. Debido a la captura de los beneficios económicos en manos de privados, a la ineficiencia en la administración de los mismos, al desequilibrio entre las demandas de la población y su capacidad de atenderlas y a la inhabilidad de percibir el cambio de la economía mundial, el Estado entró en crisis fiscal, perdió crédito público, capacidad de ahorro y generó una enorme deuda pública, lo que redujo sus posibilidades de intervención hasta el punto de quedar inmovilizado (Bresser-Pereira, 1998, pág. 519 a 523).

En un escenario de recesión económica, crecimiento del desempleo, aumento del déficit público e incapacidad para responder a las nuevas demandas sociales, se llegó a un diagnóstico generalizado de crisis del modelo del Estado social. Los nuevos movimientos sociales surgidos a finales de los años sesenta, junto con las revueltas callejeras, de la que resulta ser la más emblemática el mayo de 1968 francés, fueron interpretadas por los gobiernos y por los expertos como expresión social de ésta crisis (Vallès, 2010, pág. 426).

Como respuesta a esta situación, la Comisión Internacional para la Paz y la Prosperidad, conocida comúnmente como la Comisión Trilateral, y que fue establecida en 1973 por iniciativa del Grupo Bilderberg para fomentar una mayor cooperación entre los Estados Unidos, Europa occidental y Japón, solicitó la realización de un estudio que permitiera explicar las razones de la crisis económica, de las dificultades por las que atravesaba el modelo de Estado social y del creciente pesimismo en torno a la continuidad del sistema democrático occidental (The Trilateral Commission, 2013).

En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe titulado *“The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission”* (Crozier, hungtinton, & Watanuki, 1975), donde se utiliza por primera vez el concepto de gobernabilidad. La tesis principal afirmaba que los problemas procedían de la brecha creciente entre las demandas sociales fragmentadas, y en expansión, y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad, y de las instituciones y capacidades necesarias para darles respuesta. Para evitar una situación de ingobernabilidad se necesitaba, entonces, de cambios no solo en las instituciones y en las capacidades de gobierno, sino también en la actitud de los ciudadanos (Prats, 2001, pág. 104 y 105).

Luego de agudizarse la crisis política en los años ochenta debido al colapso de la economía mundial, las dificultades del modelo se manifestaron de tres formas principales: la crisis del estado de bienestar en el primer mundo, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones en la mayoría de los países en desarrollo y el colapso del estatismo en los países comunistas (Bresser-Pereira, 1998, pág. 519 a 523). Pero, a pesar del creciente pesimismo en medio de la crisis en relación a la continuidad del sistema democrático, ninguna de las democracias liberales desapareció y, en cambio, el sistema se extendió por el sur, centro y oriente de Europa, así como por América Latina, llevando consigo el concepto de gobernabilidad (Vallès, 2010, pág. 426).

Sin embargo, el concepto de gobernabilidad adoptó una nueva definición en el ámbito latinoamericano. En un contexto generalizado de transición a la democracia, la gobernabilidad se entendió en el sentido de que, tanto la transición, como la democracia misma, fueran gobernables. Se buscaba, de esta forma, evitar un regreso a sistemas autoritarios y avanzar en la consolidación de la democracia a través del mejoramiento del desempeño económico, social e institucional. En un escenario de cambio tecnológico y económico, de crisis fiscal, de crecientes retos sociales y escasas capacidades institucionales, la gobernabilidad en América Latina se redefinió como “gobernabilidad democrática” (Prats, 2001, pág. 110 y 111).

El concepto de gobernabilidad democrática fue esbozado, por primera vez, por Michael Coppedge. Este autor definió la gobernabilidad como el grado en el cual el sistema político adquiere valor y estabilidad, a través de un proceso de institucionalización de las organizaciones y los procedimientos que lo conforman. El concepto de actores estratégicos es clave en esta definición, puesto que son aquellos que le otorgan validez al régimen político, ya sea por tener una gran legitimidad y representación política o, sin tenerla, por ser capaces de desmejorar la gobernabilidad mediante el uso de diversos recursos de poder (Coppedge, 1994, págs. 61-88).

Los actores estratégicos son definidos por las reglas y los procedimientos, formales e informales, que configuran el régimen político y que determinan cómo se toman e implementan las decisiones de autoridad. A su vez, estos actores, si son suficientemente representativos, se relacionan mediante la negociación y generación de compromisos mutuos, lo que implica la necesidad de legitimación democrática cuando en la negociación participen aquellos actores que no tienen representación política (Coppedge, 1994, págs. 61-88).

La gobernabilidad democrática implica, entonces, la conformación de una estructura institucional de carácter democrático y participativo, compuesta por organizaciones y procedimientos, que expresa la estabilidad o equilibrio del sistema político y que, cuando no es capaz de procesar el conflicto entre actores estratégicos, ingresa en una situación de crisis que exige no solamente una modificación de reglas y procedimientos, sino de la estructura institucional misma (Coppedge, 1994, págs. 61-88).

Entonces, para realizar un análisis sobre la gobernabilidad de un sistema político, Coppedge propone: 1. Identificar a los actores estratégicos en un nivel apropiado y durante un período delimitado. 2. Considerar a los actores no estatales teniendo en cuenta variables tales como: inclusión, luchas de poder, capacidades de negociación y grado de formalización de las fórmulas que pautan sus relaciones con el Estado y con otros actores no estatales. 3. Evaluar el sistema de partidos. 4. Considerar recursos y fortalezas de actores estatales y del sistema de partidos en sus relaciones intraestatales. 5. Analizar las relaciones entre actores estatales y su adecuación a las normas. 6. Efectuar un balance de recursos y capacidad del Estado para responder a las demandas sociales (Coppedge, 1994, págs. 61-88).

En esta misma línea, Bresser-Pereira afirma que la gobernabilidad depende de la relación de legitimidad entre el gobierno y la sociedad. La gobernabilidad en un régimen democrático depende de que las instituciones políticas sean capaces de intermediar intereses entre el Estado y la sociedad civil; de la existencia de mecanismos de control de responsabilidades y rendición de cuentas – *accountability*–; de la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de responder a aquellas finalmente mantenidas; y, principalmente, de la existencia de un contrato social básico, puesto que éstas son las condiciones mínimas necesarias que permiten asegurar la legitimidad de un gobierno (Bresser-Pereira, 1998, pág. 542).

Estas líneas conceptuales fueron adoptadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –en adelante, PNUD–, que definió la gobernabilidad democrática como la capacidad de una sociedad de concretar y establecer políticas, y resolver sus conflictos de manera pacífica,

dentro de un orden jurídico vigente (PNUD, 2015a). La gobernabilidad así entendida requiere, entonces, de instituciones democráticas a nivel nacional y local, así como de una sociedad civil suficientemente activa, que permitan garantizar la transparencia y la participación de los ciudadanos en los procesos públicos de adopción de decisiones (PNUD, 2015b).

Con este propósito, debe existir una permanente interacción entre la sociedad civil y las instituciones del Estado, así como de espacios de encuentro entre unos y otros. El Estado debe fortalecer las instituciones democráticas, tanto a nivel nacional como local, para lograr una mejor calidad de la representación. Por su parte, la sociedad civil debe adelantar procesos de empoderamiento para consolidar una plena ciudadanía política y social, capaz de incidir en la adopción de decisiones y en el control de responsabilidades y rendición de cuentas de sus gobernantes. Finalmente, ambas partes deben promover espacios donde ciudadanos y representantes se puedan encontrar para debatir y generar acercamientos para la toma conjunta de decisiones (PNUD, 2015b).

Esta definición de gobernabilidad es relevante en América Latina donde, si bien la democracia electoral se ha expandido y consolidado desde la década del noventa, todavía existen preocupaciones sobre la calidad de esas democracias, más allá de la posibilidad que tienen los ciudadanos de hacer parte del proceso electoral. Pese a los avances presentados, existe poca participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en especial de las poblaciones más vulnerables y menos representadas como vienen a ser los pueblos indígenas. Aspectos como la desigualdad en materia de bienestar y acceso al poder, la debilidad institucional, la inseguridad ciudadana y la corrupción son temas que inciden en esta dinámica (PNUD, 2015b).

Por este motivo, para fortalecer la gobernabilidad democrática en la región y en Colombia, el PNUD propone trabajar en el fortalecimiento del sistema político y electoral en todos los niveles, mediante procesos de diálogo político, técnico y social, y fomentar nuevos liderazgos y fortalecer las capacidades de la sociedad civil, especialmente en las poblaciones vulnerables y menos representadas, para incidir y participar de forma activa en los procesos políticos y electorales y en el control de responsabilidades y rendición de cuentas de sus gobernantes (PNUD, 2015b).

2- EL MARCO POLÍTICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA.

El punto de partida para el actual marco político, jurídico e institucional de derechos colectivos de los pueblos indígenas, se encuentra en el principio constitucional de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. La norma superior se basa en la evidente intención de la Asamblea Nacional Constituyente de proteger, de manera especial, los valores culturales en cabeza de los pueblos indígenas que subsisten en el país, y de superar el enfoque discriminatorio e integracionista con el que habían sido abordadas tales cuestiones (Corte Constitucional de Colombia, 1992, págs. 16-17). Al consagrar un modelo político inclusivo, el Estado Colombiano adoptó la forma política del Estado Social de Derecho y elevó la democracia, la pluralidad y la participación al rango de principios fundantes, y se redefinió como un conjunto

de grupos sociales culturalmente diferentes, que valoran positivamente esa diferencia y que la consideran un bien susceptible de protección constitucional (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

Ha entendido la Corte Constitucional que el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural constituye una prolongación en el plano jurídico, del carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano, y que responde a la necesidad de construir una democracia cada vez más inclusiva y participativa, acorde con la idea de que la justicia constituye un ideal incompleto si no atiende a las reivindicaciones de reconocimiento de los individuos y de los grupos (Corte Constitucional de Colombia, 1998). De esta forma, la salvaguarda de la diversidad étnica y cultural colombiana implicó el reconocimiento constitucional y jurisprudencial de derechos colectivos propios a los pueblos indígenas, dirigidos a otorgar un amplio margen de autonomía y participación, con el fin de que los valores culturales que estos grupos representan, pudieran entrar en plano de igualdad con los valores compartidos por la sociedad predominante (Corte Constitucional de Colombia, 1998).

En respuesta a esta línea de pensamiento, la Constitución Política de Colombia consagró la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y el patrimonio cultural de la Nación; estableció la oficialidad de las lenguas y dialectos de los grupos originarios al interior de sus territorios; constituyó la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras de los resguardos indígenas; permitió la incorporación de la identidad cultural en materia educativa; e instituyó la cultura como fundamento de la nacionalidad colombiana al consagrar la igualdad y dignidad de todas las culturas y la promoción y difusión de todos los valores culturales.

Así mismo, el principio de diversidad étnica y cultural permitió que a los pueblos indígenas se les reconociera ciertas prerrogativas expresadas en la consagración de circunscripciones especiales en el Senado y la Cámara de representantes; en la posibilidad de ejercicio de facultades normativas y jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de acuerdo con sus valores culturales propios; en la ordenación de los territorios indígenas en entidades territoriales; y en el derecho de gobernarse por autoridades propias según sus usos y costumbres.

Este marco constitucional, que ha sido desarrollado ampliamente por la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, se complementa con dos instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen y desarrollan derechos colectivos a los grupos originarios, ambos adoptados en el marco del sistema universal de protección de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas: el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes 169, adoptado en 1989 por la OIT, identifica a los grupos humanos a los que dirige su protección como “pueblos indígenas”; promueve el respeto por las culturas, las formas de vida y las tradiciones de los mismos; asume que estos pueblos constituyen sociedades permanentes que seguirán existiendo como parte integrante de los Estados a los que pertenecen; considera que la diversidad cultural representada

en los grupos originarios tiene un valor intrínseco que requiere ser salvaguardado; reconoce que los pueblos indígenas pueden hablar por sí mismos, que tienen el derecho a ser consultados y a participar en el proceso de toma de decisiones que los afecte directamente; y que aspiran a asumir el control de sus tierras y territorios, recursos naturales y modelos de desarrollo y bienestar, manteniendo y fortaleciendo sus propias instituciones.

Si bien el Convenio 169 no consagra el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, sí reconoce derechos que constituyen pasos importantes para la configuración del mismo. Así las cosas, y con el fin de evitar cuestionamientos legales internacionales, la Conferencia Internacional del Trabajo incluyó una cláusula de interpretación en la que estableció que el término “pueblos”, contenido en el Convenio 169, no debía entenderse en el sentido de otorgar y reconocer derechos de libre determinación para los grupos originarios, por cuanto consideró que estaba por fuera de su competencia el interpretar el derecho político a la autodeterminación de los pueblos consagrado en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Organización Internacional del Trabajo, 2015c).

Siguiendo esta misma línea, y en respuesta a la falta de un consenso internacional, el Convenio 169 carece de una definición de “pueblos indígenas”, aun cuando proporciona ciertos criterios que permiten identificar a los grupos que pretende proteger. En ese sentido, este instrumento va dirigido a salvaguardar los derechos de los grupos humanos considerados indígenas por tener unas condiciones políticas, culturales, sociales y económicas diferentes a los de la sociedad predominante; por encontrarse regidos por sus propias costumbres o tradiciones o por legislación especial; por conservar sus instituciones políticas, culturales, sociales y económicas; por descender de comunidades ancestrales que habitaban el mismo territorio antes de los procesos de conquista, colonización o delimitación de fronteras; y, por tener conciencia de su propia identidad indígena.

Este tratado aborda los principales aspectos relacionados con los grupos originarios, al establecer un marco jurídico colectivo de protección en el que se incluye el derecho de estos grupos a conservar sus propias instituciones; al desarrollo; a las tierras y territorios ancestrales; a los recursos naturales; a la educación; a la salud; al trabajo; a la consulta y participación; y a mantener relaciones transfronterizas. Así mismo, el Convenio 169 establece una serie de obligaciones en cabeza de los Estados, con el fin de proteger y garantizar el ejercicio de los mismos.

Al traer un catálogo extenso de derechos en cabeza de los grupos originarios, el Convenio 169 se convierte en el primer instrumento internacional que consagra, de manera efectiva, derechos colectivos para los pueblos indígenas y ofrece la posibilidad de someter los avances en su implementación al escrutinio internacional a través de los mecanismos existentes en la OIT para la supervisión de la aplicación de sus tratados.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada en 2007, se consagra como el instrumento internacional más relevante que existe en la materia, no solo por establecer un marco universal de estándares mínimos a cuyo reconocimiento, garantía e implementación deben aspirar los Estados, sino también por otorgarle a la ONU el rol

de desempeñar un papel importante y continuo en el reconocimiento, promoción y protección de los derechos colectivos de los grupos originarios.

Este instrumento parte de los principios de libertad, igualdad, diversidad cultural y no discriminación, para reconocer que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia condición política; a mantener y reforzar sus instituciones políticas, jurídicas, culturales, sociales y económicas; a dirigir los procesos de desarrollo interno conforme a sus propias necesidades e intereses; a controlar y disponer de sus tierras, territorios y recursos; a ser consultados; y a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de los Estados a los que hacen parte.

En este mismo sentido, y a diferencia del Convenio 169 de la OIT, la Declaración reconoce expresamente que los pueblos indígenas necesitan gozar, tanto del marco jurídico general de protección de derechos individuales existente en el derecho internacional, como de un marco jurídico de protección específico de derechos colectivos dirigidos a asegurar la supervivencia, la dignidad, el desarrollo y el bienestar de estos pueblos como grupos humanos diferentes. La comunidad internacional entendió que solamente a través del reconocimiento expreso de derechos colectivos se puede preservar la diversidad cultural que los grupos originarios representan, bajo la premisa de que si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afecten, podrán mantener, reforzar y desarrollar sus instituciones, cultura y modos de vida únicos.

Distanciándose de la posición tomada por la OIT, la Declaración de la ONU reconoce expresamente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, prerrogativa en virtud de la cual los grupos originarios pueden determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, y que conlleva para los Estados la obligación de reconocer las prácticas, costumbres, prioridades e instituciones de estos pueblos y de consultar y cooperar con los mismos para adoptar todas las medidas apropiadas que les permitan alcanzar la autonomía o autogobierno en relación con sus asuntos internos y la participación en las instituciones políticas y en los procesos estatales de adopción e implementación de decisiones (Organización Internacional del Trabajo, 2015c, pág. 25).

Sin embargo, el reconocimiento del derecho a la libre determinación para los grupos originarios generó preocupación en la comunidad internacional, por cuanto tal derecho podría ser interpretado como un aval a demandas de independencia por parte de estos pueblos. La ONU da entonces respuesta a esta creciente preocupación, estableciendo una cláusula de interpretación en virtud de la cual el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas no va dirigido a quebrantar o menoscabar la integridad territorial o la unidad política de los Estados soberanos e independientes, encontrando un punto intermedio entre las pretensiones e intereses de unos y otros.

Si bien este instrumento tampoco trae una definición de “pueblos Indígenas”, supone que no se requiere de la misma para el reconocimiento y protección de sus derechos. La Declaración deja en cabeza de los grupos originarios la facultad de determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus usos y costumbres, sustrayéndola de esta forma del ámbito gubernamental.

La Declaración establece un marco jurídico de protección exhaustivo que, a través del reconocimiento de otros derechos, permite materializar el derecho a la libre determinación. En ese sentido, este instrumento consagra y refuerza, entre otros, los derechos de los grupos originarios a mantener y desarrollar sus propias instituciones; al desarrollo propio; a las tierras y territorios ancestrales y a los recursos naturales que se encuentran en ellas; a la educación; a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado; a la participación; y a mantener relaciones transfronterizas –ya reconocidos por el Convenio 169 de la OIT–, al tiempo que involucra mucho más a los Estados y organismos internacionales en la garantía y protección de los mismos.

Ahora bien, desde la perspectiva institucional colombiana, el Ministerio del Interior es el órgano más importante a nivel nacional, por cuanto, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías y la Dirección de Consulta Previa, entre otras funciones, formula e implementa las políticas públicas en materia de pueblos indígenas, lleva el registro de autoridades y asociaciones indígenas, y adelanta los procesos de consulta previa (Ministerio del Interior, 2015). Por su parte, la Procuraduría General de la Nación, a través del Grupo de Asuntos Étnicos (Procuraduría General de la Nación, 2015), y la Defensoría del Pueblo, a través de la Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas (Defensoría del Pueblo, 2015), cuentan con competencias importantes para la protección de los grupos originarios.

También existen varios programas y actividades llevados a cabo por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos; el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS–; el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–; el Departamento Nacional de Planeación –DNP–; y los Ministerios de Educación Nacional; Cultura; Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; Agricultura y Desarrollo Rural; y Salud y Protección Social; dirigidos a dar respuesta a las necesidades y demandas de los pueblos indígenas de Colombia. Entre estos programas se encuentran aquellos destinados a atender las necesidades de los desplazados internos, capacitar a los miembros de la Fuerza Pública en derechos humanos y derecho internacional humanitario, a promover la educación y bienestar sanitario de los grupos originarios y responder a los reclamos sobre tierras y territorios (Organización de las Naciones Unidas, 2010, págs. 7-8).

Paralelo a todo lo anterior, existe un importante movimiento social indígena, que ha sido instrumental para el logro de los avances mencionados. Hoy en día existen diversas organizaciones indígenas, entre las que se pueden mencionar: la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC–, la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana –OPIAC–, y el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia –AICO–. Así mismo existen las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas –AATI–, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas, los Consejos Regionales, las Mesas Permanente de Concertación, la Mesa Regional Amazónica y numerosos cabildos y asociaciones locales, que se constituyen como interlocutores necesarios entre las autoridades gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y los grupos originarios (Organización de las Naciones Unidas, 1994, pág. 8).

Este contexto político, jurídico e institucional permite que los pueblos indígenas puedan aspirar a desarrollar plenamente su identidad cultural diferenciada y hacer parte integral del Estado colombiano. De esta forma, al tener la oportunidad de asumir de manera autónoma el control de sus asuntos internos y al tener la posibilidad de participar en la institucionalidad nacional y en los procesos de adopción e implementación de decisiones, los pueblos indígenas pasaron de ser un simple objeto de protección legal, a ocupar un rol importante en la definición y construcción del Estado Social y Democrático de Derecho establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991.

3- EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El derecho a la libre determinación de los pueblos indígena surge entonces como uno de los principales derechos colectivos de los grupos originarios, resultado de la lectura del principio de diversidad étnica y cultural a la luz de los derechos a la libertad, igualdad y no discriminación, que encuentra su fundamento en la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Programa de Acción de Viena, el Convenio 169 de la OIT, y en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En virtud de estas disposiciones, la libre determinación de los pueblos indígenas implica, por una parte, el derecho a la autonomía en relación con el manejo de sus asuntos internos, y que se concreta, a su vez, a través de los derechos de los grupos originarios a conservar y desarrollar sus propias instituciones políticas, culturales, jurídicas, sociales y económicas; al desarrollo; a la salud; a la educación; al trabajo; y sus tierras y territorios ancestrales y a los recursos naturales que se encuentren en ellas. Por otra parte, la libre determinación de los pueblos indígenas implica el derecho a la participación, que se concreta a través de los derechos de los grupos originarios a la participación general en las instituciones políticas, culturales, jurídicas, sociales y económicas del Estado; a la concertación; a mantener relaciones intergrupales; y a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.

Sin embargo, pese a que los pueblos indígenas, al igual que todos los pueblos, gozan plenamente de todos los derechos económicos, sociales y culturales, así como de todos los derechos civiles y políticos reconocidos en el derecho internacional, incluido el derecho a la autodeterminación, existen ciertas condiciones particulares de estos grupos que matizan este reconocimiento y le otorgan características propias.

Por una parte, al reconocerse que los indígenas enfrentan una grave situación de exclusión social y que por lo tanto, brindar las mismas oportunidades que a otros pueblos puede no ser suficiente para asegurar su supervivencia como grupos culturales diferentes, los grupos originarios cuentan con una gama de derechos colectivos únicos que van dirigidos a asegurar que eleven sus condiciones de vida hasta el mismo nivel que otros grupos ostentan (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015, pág. 12).

Así mismo, el reconocimiento del derecho a la libre determinación indígena trae aparejada una cláusula de interpretación en virtud de la cual se establece que esta prerrogativa no va dirigida a quebrantar o menoscabar la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes. De esta forma, al quedar limitando el disfrute del derecho al ámbito estatal, la libre determinación indígena comienza a ser entendido como el derecho colectivo de estos pueblos a participar, en condiciones de libertad e igualdad, en la institucionalidad de los Estados a los que hacen parte y a contar con un marco jurídico propio que les permita tener un control permanente sobre sus propios asuntos (Anaya, 2005, pág. 169).

Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, el derecho a la libre determinación indígena conlleva para los Estados la obligación de reconocer las prácticas, costumbres e instituciones de los grupos originarios, y de consultar y cooperar con los mismos para adoptar todas las medidas apropiadas, tanto legislativas como administrativas, que les permitan alcanzar la autonomía en relación con sus asuntos internos y la participación en los procesos políticos e institucionales de adopción e implementación de decisiones (OIT, 2009, pág. 29). Obligación que va más allá de los simples compromisos de cooperación internacional exigidos por la Carta de las Naciones Unidas, en el caso en que la libre determinación llegase a generar la creación de un nuevo Estado Soberano.

De esta forma, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas se proyecta en el ámbito nacional, de manera imperativa, como una prerrogativa propia de los pueblos indígenas que genera la obligación en cabeza del Estado colombiano, de reconocer y garantizar el derecho colectivo de los grupos originarios a definir, mantener y desarrollar su identidad cultural diferenciada, a través de un marco jurídico propio, que les permita lograr la autonomía en relación con sus asuntos internos y de la efectiva participación en la institucionalidad del Estado colombiano.

Este marco jurídico propio implica la prerrogativa que tienen los grupos originarios de definir sus propias instituciones, autoridades y formas de gobierno, a darse o conservar sus propios valores, normas y costumbres, a decidir sus propios modelos de bienestar y desarrollo, a determinar sus planes de vida y a adoptar las decisiones internas que consideren más adecuadas para la protección de los mismos (Corte Constitucional de Colombia, 2009a). Prerrogativa que, en virtud de la cláusula de interpretación anteriormente mencionada, debe ser entendida en armonía con el principio de unidad nacional y el respeto del carácter normativo de la Constitución.

Bajo los parámetros del principio de unidad nacional, el pleno ejercicio del derecho a la libre determinación genera tensiones en los puntos de encuentro entre los diferentes modelos y prioridades de desarrollo y bienestar de la sociedad predominante y de los grupos originarios. Razón por la cual, el reconocimiento de este derecho implica para el Estado colombiano, además de las obligaciones ya señaladas, la obligación de delimitar claramente el campo de acción para la toma de decisiones del gobierno y de las autoridades tradicionales indígenas, así como la obligación de establecer mecanismos de coordinación y concurrencia entre los mismos (Corte Constitucional de Colombia, 2009b).

Por su parte, el respeto del carácter normativo de la Constitución implica una restricción a la libre determinación cuando su ejercicio signifique la adopción de decisiones que vulneren el derecho a

la vida, la prohibición de tortura, la prohibición de esclavitud y el principio de legalidad, especialmente, en materia penal. Estos derechos constituyen límites que han sido definidos a partir de un consenso intercultural lo más amplio posible, y cuya superación resulta intolerable. Por pertenecer al grupo de prerrogativas intangibles, reconocidas por todos los tratados internacionales de derechos humanos, que no admiten ser suspendidos ni siquiera en situación de conflicto armado, deben ser respetados en toda circunstancia por los grupos originarios (Corte Constitucional de Colombia, 1998).

El derecho a la libre determinación indígena, constituye entonces, el eje central de todo el régimen de protección de los grupos originarios, no solo por concretarse así mismo a través de los otros derechos colectivos, sino además porque el ejercicio efectivo y garantía de éstos últimos, depende de que estén dadas las condiciones de autonomía y participación ampliamente señaladas.

4- LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COLOMBIA

Según las cifras del Departamento Nacional de Estadística –en adelante, DANE–, el Gobierno Nacional de Colombia ha reconocido oficialmente la existencia de 87 pueblos indígenas (DANE, 2015, pág. 20)², con una población aproximada de 1.392.623 personas, que equivale al 3.43% de la población total del país (DANE, 2015, pág. 37). Estos pueblos se encuentran distribuidos por todo el territorio nacional y presentan una gran diversidad demográfica y cultural. Tres de estos grupos (Wayuu, Paez y Emberá) cuentan con más de 50.000 miembros, mientras que más de treinta grupos cuentan con menos de 500 miembros. Entre los pueblos indígenas se incluyen agricultores, recolectores y pescadores; comunidades campesinas indígenas; pequeños grupos nómadas; y una creciente población indígena urbana (Organización de las Naciones Unidas, 1994, pág. 5).

La mayor parte de la población originaria se ubica en el área rural del país, en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en las parcialidades indígenas o en los territorios no delimitados legalmente. Actualmente existen 710 resguardos titulados que ocupan una extensión aproximada de 34 millones de hectáreas, equivalentes al 29,8% del territorio colombiano, los cuales se encuentran ubicados en 27 departamentos y en 228 municipios. Los departamentos con mayor número de resguardos son: Chocó, con 115; Cauca, con 83; Tolima, con 66; Nariño, con 60; y, Putumayo, con 55 (DANE, 2015, págs. 22-23). Los departamentos con mayor concentración de población indígena son: La Guajira, con 278.212 habitantes; Cauca, con 248.532 habitantes; Nariño, con 155.199 habitantes; Córdoba, con 151.064 habitantes; y, Sucre con 82.934 habitantes. Los departamentos que tienen un mayor porcentaje de población indígena son: Vaupés, con 66.65%; Guainía, con 64.90%; La Guajira, con 44.94%; Vichada, con 44.35%; y, Amazonas, con 43.43% (DANE, 2015, págs. 38-39).

Las cifras del DANE indican que el 63% de la población indígena vive bajo la línea de pobreza y el 47,6% no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos que cubra los

² Según los datos que presenta la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC–, a nivel nacional existen un total de 102 pueblos indígenas (KAS, 2009, pág. 6).

requerimientos alimenticios mínimos diarios. El 34,53% no tiene acceso a la salud. La tasa de analfabetismo entre los 15 y 49 años es de 24,1%, mientras la de la población nacional es seis veces menor, y solamente el 50% entre los 5 y los 25 años asiste a alguna institución educativa. Por otra parte, 3 de cada 5 indígenas no tienen acceso a acueducto, 4 de cada 5 no tienen acceso a alcantarillado y 2 de cada 5 no tienen acceso a energía. La población indígena tiene una cobertura en acueducto 4 veces menor a la de la población nacional, 3,2 veces menor en alcantarillado y 9,3 veces menor en servicio de energía (KAS, 2009, pág. 7).

Otras cifras del DANE señalan que el porcentaje de indígenas que abandonó su residencia, en los cinco años anteriores al último censo de Colombia realizado en 2005, se dio por alguna de alguna de las siguientes razones: El primer motivo corresponde a razones familiares, equivalente a un 33.57%; le siguen la dificultad para conseguir trabajo, equivalente a un 20.05%; las amenazas contra la vida, equivalente a un 12.27%; la necesidad de educación, equivalente a un 10.17%; otras razones, equivalente a un 8.81%; el riesgo de desastre natural, equivalente a un 7.52%; y motivos de salud, equivalente a un 7.41% (DANE, 2015, pág. 47).

Tales cifras reflejan la discrepancia existente entre un marco constitucional y jurisprudencial avanzado en el reconocimiento de derechos colectivos a los grupos originarios, el escaso desarrollo del mismo a nivel legal y reglamentario, y la evidente incapacidad institucional para lograr su implementación y garantía, todo en el contexto de un conflicto armado interno en el que la actividad de los múltiples actores que en el intervienen, dificultan las posibilidades de acción estatal, así como los ejercicios de autonomía y participación de estos grupos (Organización de las Naciones Unidas, 2010, págs. 6-7).

Por estos motivos, los pueblos indígenas de Colombia están particularmente indefensos y expuestos al conflicto armado y sus consecuencias, al igual que al abuso de aquellos interesados en explotar los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios ancestrales, sobre la base de situaciones estructurales preexistentes de pobreza extrema y abandono institucional, que operan como factores catalizadores de las profundas y sistemáticas violaciones de derechos humanos a las que se ven sometidos (Corte Constitucional de Colombia, 2009, pág. 5).

Para la ONIC, el Estado Colombiano no ha reconocido la totalidad de las vulneraciones de derechos humanos a los pueblos indígenas, lo que incrementa el riesgo al que se encuentran expuestos. Los datos presentados por esta organización indican que la principal causa de vulneración está asociada a la presencia de grupos al margen de la ley en sus tierras y territorios ancestrales, y el consecuente señalamiento que estos hacen de la participación, o no, de la población indígena en el conflicto (Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC, 2014).

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia señaló en el Auto 004 de 2009 que al menos 30 pueblos indígenas se encuentran en estado de alto riesgo de exterminio físico y cultural, por diversas causas relacionadas con el conflicto armado y el desplazamiento forzado, así como de procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado que afectan sus tierras y territorios ancestrales (Corte Constitucional de Colombia, 2009, pág. 6).

La primera causa está relacionada con las confrontaciones entre los actores armados, sin involucrar activamente a los pueblos indígenas, pero afectándolos directamente. Estas confrontaciones tienen, en términos generales, las siguientes manifestaciones: a) Incursiones y presencia de grupos armados ilegales en tierras y territorios ancestrales, en ocasiones seguidas de una fuerte militarización del territorio por parte de la Fuerza Pública. b) Confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales, o entre éstos y la Fuerza Pública, en tierras y territorios ancestrales, o cerca de éstos. c) Ocupación de lugares sagrados por los grupos armados ilegales y por unidades de la Fuerza Pública. d) Instalación de bases militares en tierras y territorios ancestrales sin consulta previa. e) Instalación de minas antipersonal y abandono de municiones sin explotar en sus territorios (Corte Constitucional de Colombia, 2009, pág. 6).

La segunda está relacionada con los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos indígenas en el conflicto armado por parte de los actores armados ilegales y/o por algunos miembros individuales de la Fuerza Pública. Las mismas tienen las siguientes manifestaciones: a) Señalamientos. b) Asesinato selectivo de líderes, autoridades tradicionales y miembros prominentes. c) Amenazas, hostigamientos y persecuciones de individuos, familias y comunidades. d) Confinamientos de familias y comunidades enteras. e) Controles sobre la movilidad de personas y bienes. f) Falta de respeto reiterado a las autoridades tradicionales. g) Controles de comportamiento y de las pautas culturales propias. h) Reclutamiento forzado. i) Apropiación y hurto de bienes de subsistencia. j) Prostitución forzada, violencia sexual y enamoramiento de mujeres y jóvenes indígenas como táctica bélica. k) Homicidio, amenaza y hostigamiento de maestros, promotores de salud y defensores de derechos humanos. l) Ocupación temporal de escuelas, viviendas y edificios comunitarios. m) Utilización de las comunidades como escudos humanos durante los enfrentamientos (Corte Constitucional de Colombia, 2009, págs. 7-9).

La tercera está relacionada con los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan las tierras y territorios ancestrales y las culturas indígenas. Se resaltan tres en particular por su grave impacto sobre la integridad de los pueblos indígenas: a) El despojo territorial simple por parte de colonos y actores con intereses económicos sobre las tierras y recursos naturales de propiedad de los grupos originarios, sea porque forman parte de sus resguardos, porque están en proceso de titulación, porque forman parte de los territorios de proyección y ampliación de los resguardos o porque forman parte de su territorio ancestral y aún no han sido reconocidas como tal por las autoridades. b) El desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas en tierras y territorios ancestrales. Especialmente de cultivos ilícitos y el desarrollo dentro de sus territorios, por actores externos, de distintas actividades vinculadas al tráfico de drogas. También, el desarrollo de actividades lícitas de explotación de recursos naturales, en forma irregular, por actores económicos del sector privado, por los grupos armados ilegales, o por asociación de ambos. c) Fumigaciones de cultivos ilícitos sin el lleno de los requisitos de consulta previa (Corte Constitucional de Colombia, 2009, págs. 9-10).

La última de estas causas está relacionada con los procesos socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, son agravados o intensificados por causa de la guerra. Tienen las

siguientes manifestaciones: a) La pobreza y sus consecuencias. b) La inseguridad alimentaria y sus consecuencias, que se ve empeorada por apropiación, destrucción por conflicto armado y restricciones de movilidad. c) Condiciones de salud deterioradas que se desmejoran por el conflicto armado, en particular, mortalidad infantil alta, y altas tasas de enfermedades prevenibles. d) La invisibilidad preexistente por censos y estadísticas divergentes. e) El debilitamiento étnico y social y la aculturación prevalecientes (Corte Constitucional de Colombia, 2009, págs. 10-11).

Ante esta crítica situación, el Estado no ha dado una respuesta estructurada y diferencial, limitándose, principalmente, a la expedición de normas, políticas y documentos formales, los cuales, a pesar de su valor, han tenido repercusiones prácticas precarias (Corte Constitucional de Colombia, 2009, pág. 34). A pesar de que se han adoptado medidas para atender y proteger los derechos de los pueblos indígenas, y que se han formulado planes, programas y proyectos en ese sentido, muchas de estas medidas no han sido aplicadas, o lo han sido de manera deficiente. A lo que se suma el hecho de que las mismas no suelen ajustarse adecuadamente a las condiciones de vida, cultura, costumbres, estructuras organizacionales y planes de vida de estos pueblos (Organización de las Naciones Unidas, 2010, pág. 9).

En ese sentido, la situación de los pueblos indígenas en el país no ha sido afrontada con la urgencia que la gravedad de la situación merece (Organización de las Naciones Unidas, 1994). La falta de concordancia entre el derecho a la libre determinación y sus derechos derivados, reconocidos tanto a nivel nacional como a internacional, de un lado, y el escaso desarrollo legal y reglamentario destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos, de otro, mantiene a los grupos originarios, como actores estratégicos, en la periferia del sistema político nacional. Tal divergencia choca con los postulados constitucionales básicos que redefinen a Colombia como Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la diversidad étnica y cultural.

Es una situación tan grave como invisible. Este proceso no ha sido reconocido aún en sus reales dimensiones por las autoridades encargadas de representar y proteger a los pueblos indígenas del país. Mientras que numerosos grupos originarios son atacados, desplazados y desintegrados en todo el territorio nacional por los actores armados, por los distintos factores subyacentes al conflicto y vinculados al mismo, así como por la acción de privados interesados en la explotación de los recursos naturales, el Estado y la sociedad continúan preciándose de su carácter multicultural, de sus riquezas étnicas y de distintos aspectos de las culturas indígenas nacionales. Esta contradicción entre la realidad y la representación generalizada de dicha realidad resulta sorprendente, no sólo por su crueldad inherente, sino por revelar una actitud de indiferencia generalizada ante el horror que los pueblos indígenas del país han debido soportar en los últimos años (Corte Constitucional de Colombia, 2009).

En un contexto de déficit de gobernabilidad democrática en el que se busca, en primer lugar, fortalecer las instituciones políticas para lograr una mejor calidad de la representación; en segundo lugar, promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en especial de las poblaciones más vulnerables y menos representadas; y en tercer lugar, promover espacios donde unos y otros se puedan encontrar para debatir y generar acercamientos para la toma conjunta de decisiones; se debe avanzar en el reconocimiento, implementación y garantía del derecho a la libre

determinación de los pueblos indígenas, así como de sus derechos derivados, con el fin de permitirles a estos grupos ser capaces de incidir en la adopción de decisiones y en el control de responsabilidades y rendición de cuentas de sus gobernantes.

De esta forma, desde un enfoque de derechos humanos y culturalmente sensible, los grupos originarios como actores estratégicos, a través de sus derechos colectivos, pueden hacer parte parte integral del Estado colombiano, conforme a sus propios usos y costumbres, y llevar a las instituciones políticas sus demandas, reivindicaciones y aspiraciones, con el consecuente incremento del grado de aceptación del sistema político colombiano y de la mayor capacidad de proponer mejores respuesta a los conflictos sociales.

4- PLAN DE ACCIÓN

Con el fin de que el sistema político colombiano sea gobernable democráticamente, desde un enfoque de derechos humanos y culturalmente sensible, los pueblos indígenas, como actores estratégicos, deben hacer parte parte integral del Estado colombiano, conforme sus propios usos y costumbres. De esta forma se busca que los grupos originarios puedan llevar a las instituciones políticas sus demandas, reivindicaciones y aspiraciones, con el propósito de que su situación se visibilice y sea afrontada con la urgencia y la gravedad que merece.

Con el propósito de mejorar la gobernabilidad democrática, se debe promover la participación de los pueblos indígenas para buscar una mejor calidad de la representación de los mismos en las instituciones políticas, tanto a nivel nacional como local, y generar los espacios adecuados para llevar a cabo los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado, antes de la adopción o implementación de cualquier tipo de decisión susceptible de afectarlos directamente.

Así mismo, se debe promover la autonomía en el manejo de sus asuntos internos, con el fin de permitirle a estos grupos ser capaces de decidir por ellos mismos sus propios modelos de desarrollo y bienestar y generar los espacios adecuados donde puedan incidir en la adopción de decisiones y en el control de responsabilidades y rendición de cuentas de sus gobernantes.

Se busca de ésta forma generar mejores respuestas políticas a los problemas que aquejan a los pueblos indígenas, que sean formulada con su participación, y desde un enfoque local, con el propósito de generar una mayor la legitimidad del sistema político colombiano, al tiempo que se salvaguarda a estos grupos de las situaciones de violencia persistente, que impactos considerables en sus condiciones de vida y bienestar, y que amenazan la supervivencia física y cultural de las mismos.

El principal objetivo de un plan de acción de este tipo, es lograr la gobernabilidad democrática del sistema político colombiano, desde un enfoque de derechos humanos y culturalmente sensible. Con ese propósito se debe lograr:

a) Promover la participación de los pueblos indígenas en las instituciones políticas, tanto a nivel nacional como local.

b) Generar los espacios adecuados para llevar a cabo los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado, antes de la adopción o implementación de cualquier tipo de decisión susceptible de afectarlos directamente.

c) Promover la autonomía en el manejo de sus asuntos internos, con el fin de permitirles a estos grupos ser capaces de decidir por ellos mismos sus propios modelos de desarrollo y bienestar.

d) Generar los espacios adecuados donde los grupos originarios puedan incidir en la adopción de decisiones y en el control de responsabilidades y rendición de cuentas de sus gobernantes.

Como ya quedó establecido, el principal objetivo de la intervención es lograr la gobernabilidad democrática del sistema político colombiano, desde un enfoque de derechos humanos y culturalmente sensible. Las siguientes acciones fueron tomadas, principalmente, del documento denominado “Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas” elaboradas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015), adaptadas al contexto de la presente investigación.

Para lograr el objetivo propuesto se deben tener presente, de manera previa, ciertos parámetros básicos que resultan obligatorios en la interacción entre el Estado y los grupos originarios, ya que son necesarios para asegurar la participación de los mismos, de manera real y efectiva en las instituciones políticas, en su condición colectiva de pueblos indígenas.

Entre esos parámetros se pueden mencionar, en primer lugar, que el régimen jurídico nacional e internacional de protección que establece derechos colectivos a favor de los grupos originarios, constituye el marco de acción para todas las medidas a implementarse. En segundo lugar, que los procesos y estrategias a desarrollarse deben ser adaptadas a las culturas y características específicas de cada uno de los grupos, y finalmente, que los pueblos indígenas deben involucrarse en calidad de tal, es decir, en su dimensión colectiva, desde el principio del proceso de formulación e implementación de acciones, y no como simples actores de la sociedad civil o en ejercicio de sus derechos individuales.

Ahora bien, con base en la situación de cada uno de los pueblos indígenas, se deben considerar cuidadosamente las diferentes opciones para adoptar las acciones pertinentes. Para el Estado colombiano la diversidad cultural es un bien valioso y susceptible de ser salvaguardado, sin embargo, las culturas indígenas no se deben entender como estáticas, ya que las mismas cambian constantemente y son capaces de incorporar y adaptarse nuevos elementos culturales que complementen las tradiciones ancestrales, siempre y cuando la adaptación no sea forzada sino el resultado de las aspiraciones de la comunidad misma.

Por otra parte, se debe realizar un esfuerzo importante en desarrollar las capacidades de los pueblos indígenas, de sus organizaciones, asociaciones, líderes, autoridades tradicionales y representantes. El Gobierno debe aumentar la capacidad de los pueblos indígenas como sujetos de derechos por medio de su capacitación en habilidades de liderazgo, la promoción de capacitación jurídica y la asistencia jurídica para que sean capaces de defender sus derechos en las cortes, así como habilidades de alfabetismo. Tal formación resulta necesaria antes de otorgarles a los líderes

indígenas responsabilidades políticas administrativas, para que cuenten con la capacitación necesaria para desempeñarse bien.

a. Promover la participación de los pueblos indígenas los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado.

Los líderes políticos indígenas son clave para la inclusión de valores y prácticas multiculturales en la agenda local, regional y nacional y para incluir a los pueblos indígenas en los procesos de adopción de decisiones. “Si bien los líderes tradicionales se reconocen como las autoridades superiores en sus comunidades, los representantes de organizaciones indígenas pueden tener habilidades y el conocimiento para interactuar con el sistema” (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015) cultural predominante y “ser capaces de articular las opiniones de los líderes tradicionales” (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015). Por este motivo se debe ser abierto e inclusivo con respecto a una amplia gama de organizaciones de los pueblos indígenas y de representantes basados en la comunidad.

“Pero elegir los aliados apropiados entre los pueblos indígenas a veces puede ser difícil” (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015). Hay que prestar atención a las tensiones que puedan existir entre diversos grupos indígenas, por lo que “la elección de aliados también debe tener en cuenta grupos que a menudo son marginados dentro de sus propias comunidades indígenas” (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015). Igualmente se debe evitar todo tipo de sesgo en la elección de aliados, “ya que éste puede resultar en una violación del derecho de los pueblos indígenas de determinar libremente sus representantes o procesos de representación” (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015).

b. Promover la autonomía de los pueblos indígenas en el manejo de sus asuntos internos.

Las prácticas culturales, tradicionales y valores de los pueblos indígenas pueden desempeñan un papel crítico y positivo en avanzar y promover la autonomía y participación de los grupos originarios. Por esta razón, se deben movilizar las redes indígenas junto con líderes políticos y tradicionales, así como grupos de la sociedad civil, para ayudar a identificar y promover los valores culturales y sociales que ayudan a preservar su identidad cultural diferenciada (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015).

c. Generar espacios donde los pueblos indígenas puedan incidir en la adopción de decisiones y en el control de responsabilidades y rendición de cuentas de sus gobernantes.

Se deben promover un entorno habilitador de carácter jurídico, institucional y político, el cual resulta crucial para la efectividad de todas sus actividades relacionadas con los pueblos indígenas (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015). Se debe avanzar en el reconocimiento, garantía e implementación de los derechos de los pueblos indígenas en la legislación mediante la reforma jurídica e institucional, así como la asignación adecuada de recursos en el presupuesto nacional. Esto incluye promover un marco jurídico y político favorable al compromiso cívico y la participación de los pueblos indígenas en las instituciones políticas.

“Este esfuerzo puede implicar la creación de espacios públicos y permanentes para la participación de los pueblos indígenas y, entre otros: apoyar la creación de órganos o consejos indígenas a nivel nacional, regional y local; promover y/o apoyar la creación de organizaciones y/o redes de los pueblos indígenas; o revisar el marco jurídico nacional que regula las actividades de las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de los pueblos indígenas, y del sector sin ánimo de lucro” (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015).

Así mismo, al momento de desarrollar procesos políticos en éstos espacios se deben, cuanto menos, emplear herramientas o canales de comunicación ajustados a los valores y normas indígenas para asegurar la apropiación legítima, suministrar de manera oportuna toda la información pertinente a los pueblos o representantes indígenas que participan en los procesos, y suministrar, de manera culturalmente sensible, orientaciones completas a cerca de los mismos (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015).

d. Evaluación y seguimiento.

Los gobiernos deben hacer “todo esfuerzo posible por resaltar las tendencias y disparidades entre las personas indígenas y no indígenas, entre diversos grupos indígenas en el país y dentro de los pueblos indígenas basadas en diversos factores tales como género, ubicación geográfica, edad” (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015), entre otros.

Se deben desglosar los datos por origen indígena y lengua, así como promover metodologías alternas de recolección de datos, y la elaboración de indicadores que reflejen las perspectivas de los pueblos indígenas y ayuden a comprender su situación (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015). El desglose de datos por género y edad también es esencial para evaluar la situación de las mujeres, niños, ancianos y los hombres dentro de sus comunidades (Plan de compromiso, Directrices del GNUD, 2015).

“El análisis debe ser respaldado por la evaluación de capacidad de los pueblos indígenas como poseedores de reivindicaciones y sujetos de responsabilidades, con la participación de los pueblos indígenas. Con base en evidencia cuantitativa y cualitativa, el análisis debe enfocarse en, y comunicar con claridad, las causas fundamentales de las disparidades, las cuales a menudo se encuentran en la discriminación, marginación y exclusión social, incluyendo un análisis de la situación particular de grupos en situación vulnerable dentro de las comunidades indígenas, tales como” poseedores de reivindicaciones las mujeres, ancianos y niños indígenas.

Con base en la anterior serie de medidas, se debe, por lo menos, llevar a resultados como:

- a) Reducción de la discriminación y visibilización de los pueblos indígenas, con la consecuente reducción de los fenómenos de violencia en su contra.
- b) La real y efectiva participación de los pueblos indígenas en las instituciones políticas del Estado colombiano y en los procesos estatales de adopción e implementación de decisiones.
- c) El desarrollo de procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado, antes de la adopción o implementación de cualquier tipo de decisión susceptible de afectarlos directamente.

- d) La autonomía en el manejo de sus asuntos internos y la posibilidad de decidir e implementar sus propios planes de vida y modelos de desarrollo y bienestar.
- e) La implementación de procesos de control de responsabilidades y rendición de cuentas de aquellas autoridades políticas y administrativas con el deber de reconocer, garantizar e implementar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

CONCLUSIONES

En la presente investigación se estudió el derecho a la libre determinación reconocido en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, con el objetivo de señalar aquellos aspectos de su definición que pueden servir para fortalecer la gobernabilidad democrática en Colombia. A modo de conclusiones, se sintetizan los principales resultados obtenidos durante el proceso de investigación, los cuales se expondrán siguiendo el orden temático establecido.

- a) En relación con la gobernabilidad democrática, tenemos que el PNUD ha definido el concepto como la capacidad de una sociedad de concretar y establecer políticas, y resolver sus conflictos de manera pacífica, dentro de un orden jurídico vigente. Así las cosas, la gobernabilidad requiere tanto de instituciones democráticas a nivel nacional y local, como de una sociedad civil suficientemente activa, que permitan garantizar la transparencia y la participación de los ciudadanos en los procesos públicos de adopción de decisiones.
- b) El concepto de actores estratégicos es clave, puesto que son aquellos que le otorgan validez al régimen político, ya sea por tener una gran legitimidad y representación política o, así no tengan representación política, por ser capaces de desmejorar la gobernabilidad mediante el uso de diversos recursos de poder.
- c) Debe existir una permanente interacción entre la sociedad civil y las instituciones del Estado, así como espacios de encuentro entre unos y otros. El Estado debe fortalecer las instituciones democráticas, tanto a nivel nacional como local, para lograr una mejor calidad de la representación. Por su parte, la sociedad civil debe adelantar procesos de empoderamiento para consolidar una plena ciudadanía política y social, capaz de incidir en la adopción de decisiones y en el control de responsabilidades y rendición de cuentas de sus gobernantes. Finalmente, ambas partes deben promover espacios donde ciudadanos y representantes se puedan encontrar para debatir y generar acercamientos para la toma conjunta de decisiones.
- d) En relación con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas tenemos que éste implica la autonomía de los grupos originarios en relación con el manejo de sus asuntos internos, y su participación activa en las instituciones políticas, jurídicas, culturales, sociales y económicas, así como en los procesos estatales de adopción e implementación de decisiones, particularmente de aquellas que les conciernen o que puedan afectarlos directamente.

- e) Para que el sistema político colombiano sea gobernable democráticamente, desde un enfoque de derechos humanos y culturalmente sensible, se debe avanzar en el reconocimiento, implementación y garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.
- f) Con ese propósito se debe se deben adoptar una serie de medidas dirigidas a que los grupos originarios, como actores estratégicos, puedan hacer parte parte integral del Estado colombiano, conforme sus propios usos y costumbres, entre las que se pueden señalar las siguientes:
 - i. Promover la participación de los pueblos indígenas en las instituciones políticas, tanto a nivel nacional como local.
 - ii. Generar los espacios adecuados para llevar a cabo los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado, antes de la adopción o implementación de cualquier tipo de decisión susceptible de afectarlos directamente.
 - iii. Promover la autonomía en el manejo de sus asuntos internos, con el fin de permitirles a estos grupos ser capaces de decidir por ellos mismos sus propios modelos de desarrollo y bienestar.
 - iv. Generar los espacios adecuados donde los grupos originarios puedan incidir en la adopción de decisiones y en el control de responsabilidades y rendición de cuentas de sus gobernantes.

REFERENCIAS:

Anaya, J. (2005). *Los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional*. Madrid: Editorial Trotta.

Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia.

Bresser-Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 150, 517-550.

Coppedge, M. (1994). Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América latina. *Síntesis*, 61-88.

Corte Constitucional de Colombia. (24 de junio de 1992). Sentencia T-428. Magistrado Ponente Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia SU-510*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU510-98.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (18 de septiembre de 1998). Sentencia SU-510. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia. (26 de enero de 2009). Auto 004. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Auto 004*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/A004-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009a). *Sentencia T-903*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-903-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009b). *Sentencia T-514*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-514-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (5 de agosto de 2010). Sentencia T-617. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

Crozier, m., hungtinton, S., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press.

DANE. (13 de julio de 2015). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de Colombia: una Nación Multicultural. Su diversidad Étnica: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf

Defensoría del Pueblo. (10 de 11 de 2015). *Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas*. Obtenido de <http://www.defensoria.gov.co/es/public/defensoriasdelegadas/1283/Para-los-ind%C3%ADgenas-y-minor%C3%ADas-%C3%A9tnicas.htm>

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (30 de marzo de 2015). *Directrices sobre los asuntos de los pueblos indígenas*. Obtenido de www2.ohchr.org/english/.../UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf

IX Conferencia Internacional Americana. (30 de abril de 1948a). Carta de la Organización de los Estados Americanos .

KAS. (2009). *Konrad Adenauer Stiftung*. Obtenido de KAS Papers N° 4. Situación de los Pueblos indígenas de Colombia: www.kas.de/wf/doc/kas_17956-544-4-30.pdf

Ministerio del Interior. (10 de 11 de 2015). *Ministerio del interior*. Obtenido de <https://www.mininterior.gov.co/>

OIT. (2009). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966a). Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Obtenido de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015

Organización de las Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966b). Pacto internacional de derechos sociales, económicos y culturales.

Organización de las Naciones Unidas. (10 de noviembre de 1994). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Informe E/CN.4/2005/88/Add.2.

Organización de las Naciones Unidas. (2007). *Organización de las Naciones Unidas*. Obtenido de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (8 de enero de 2010). La Situación de los Pueblos Indígenas en Colombia: Seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial Anterior.

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General. (12 de julio de 1993). Declaración y Programa de acción de Viena. Resolución A/CONF.157/23 .

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (núm. 169):

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314:NO

Organización Internacional del Trabajo. (19 de abril de 2015c). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*. Obtenido de www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms_113014.pdf

Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC. (2014). *Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Paz. Consejería de Derechos de los Pueblos*. Bogotá.

PNUD. (12 de diciembre de 2015a). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de *Gobernabilidad democrática*: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jYOVqooCaKcJ:www.regionalcentrelac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>

PNUD. (12 de diciembre de 2015b). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de *Gobernabilidad democrática*. El área y sus objetivos: <http://pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aAa020021--&volver=1#.UgAWt7GZXIU>

Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. *Instituciones y Desarrollo*, N° 10, 103-148.

Procuraduría General de la Nación. (10 de 11 de 2015). *Procuraduría General de la Nación*. Obtenido de Grupo de Asuntos Étnicos: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Grupo-de-Asuntos-Etnicos.page>

The Trilateral Commission. (04 de agosto de 2013). *About the Trilateral Commission*. Obtenido de <http://www.trilateral.org/go.cfm?do=Page.View&pid=5>

Vallès, J. (2010). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.