



*Primer informe de seguimiento
y monitoreo a la implementación de los*

**Decretos ley de víctimas indígenas, negras,
afrocolombianas, palenqueras, raizales y rrom
2013**

Comisión de seguimiento de los organismos de control



Contralora General de la República

Sandra Morelli Rico

Procurador General de la Nación

Alejandro Ordoñez Maldonado

Defensor del Pueblo

Jorge Armando Otálora Gómez

Equipo Contraloría General de la República

Contralor Delegado del Sector Agropecuario

Luis Alberto Higuera Malaver

Director de Estudios Sectoriales

Juan Carlos Villamizar

Profesionales

Juan Pablo Sandoval Castaño

Francis Vargas Díaz

Equipo Procuraduría General de la Nación

**Procuradora Delegada para la prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos
Étnicos**

Tatiana Londoño Camargo

Procurador Delegado para la Restitución de Tierras

Germán Daniel Robles

Coordinador Grupo de Asuntos Étnicos

Danilo Valbuena Ussa

Profesionales

Luis Jorge Arévalo Reyes

Luz Gineth Caldas

Diana Marcela Garzón Serrano

Equipo de la Defensoría del Pueblo

Secretario General

Alfonso Cajiao Cabrera

Delegada de Asuntos Étnicos

Patricia Luna Paredes

Profesionales

María Eva Villate Díaz

Alix Teresa Duarte Lizcano

Tabla de Contenido

PRESENTACIÓN.....	6
1. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS PERTENECIENTES A GRUPOS ÉTNICOS.....	11
1.1 Divulgación y socialización de los decretos – ley	17
2. REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS, SUBREGISTRO Y BARRERAS DE ACCESO.....	25
2.1 Enfoque diferencial étnico y Registro Único de Víctimas para grupos étnicos.....	26
2.2 Cifras de la población étnica en el Registro Único de Víctimas.....	30
2.2.1 Lugares de Ocurrencia de los hechos.	36
2.2.2 Lugares de llegada de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos.	41
2.2.3 Eventos masivos registrados en el RUV que afectaron personas con pertenencia étnica.	46
2.2.4 Hechos victimizantes por año.....	47
2.3 SUB-REGISTRO Y BARRERAS DE ACCESO	49
3. ASISTENCIA, ATENCIÓN Y AYUDA HUMANITARIA.....	58
3.1 Referentes legales que garantizan la asistencia y atención de víctimas pertenecientes a grupos étnicos.....	60
3.2 Atención Diferencial (Inmediata, de emergencia y de transición).....	62
3.3 Atención humanitaria en los casos de desplazamientos masivos y elaboración de los respectivos censos:.....	65
3.4 Atención inicial de urgencia.....	65
3.5 Valoración de las dificultades que tienen los grupos étnicos para acceder a la atención humanitaria y las ayudas humanitarias: inmediata, de emergencia y de transición.....	66
3.6 Atención para la garantía del Derecho a la Salud.....	73
3.7 Análisis del avance en el derecho a la salud según los reportes de las Defensorías Regionales: ...	81
3.8 Atención para la garantía del Derecho a la Educación.....	82
3.9 Los derechos a la Atención, asistencia y atención con enfoque diferencial: Seguimiento al caso de la comunidad Emberá en situación de desplazamiento.	84
3.9.1 Ayuda Humanitaria:.....	84
3.9.2 Alojamiento:.....	86
3.9.3 Habitabilidad y contexto:.....	91
3.9.4 Alimentación:.....	94
3.9.5 Educación:	96
3.9.6 Salud:	99
3.9.7 Situación actual de las familias Emberá Chamí retornadas a sus resguardos en Pueblo Rico y Mistrató en Risaralda	102

4. REPARACIÓN INTEGRAL A PUEBLOS Y COMUNIDADES ÉTNICAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO.	107
4.1 Concepto de reparación integral en los decretos ley.....	107
4.2 Programa de Reparaciones Colectivas.	110
4.2.1 Fases del Programa de acuerdo a la Ruta de Reparación para Colectivos Étnicos.	110
4.2.2 Planes Integrales de Reparación Colectiva.....	113
4.2.2 Derecho a la Consulta Previa y Formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.....	114
4.3 Avances en la reparación de comunidades étnicas.....	115
4.3 Reparación Individual.....	122
4.4 Indemnización.....	123
4.4.1 Indemnización individual:.....	124
5. RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES	128
5.1 La restitución como componente de la reparación integral - Ley 1448 de 2011, Decreto Ley 4633, Decreto Ley 4635 y Decreto Ley 4634 de 2011.....	128
5.2 Criterios de Focalización.....	130
5.3 Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.	133
5.4 Plan de Acción Unidad de Restitución de Tierras Vs Logros alcanzados.....	141
5.5 Caracterización de daños, afectaciones y medidas cautelares	143
6. PARTICIPACIÓN.....	159
6.1 Marco legal de la participación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos de acuerdo a lo establecido por los decretos con fuerza de ley.	159
6.2 Garantía del ejercicio del derecho a la participación.....	160
7. CONCLUSIONES, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES	166

PRESENTACIÓN

Como es de público conocimiento, uno de los sectores poblacionales más gravemente afectados por el conflicto armado interno en Colombia está constituido por los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras y el pueblo Rrom, en razón a la ubicación geográfica de sus territorios en regiones estratégicas por su riqueza en biodiversidad y recursos naturales, y por el desarrollo de megaproyectos, además de sus históricas condiciones de vulnerabilidad.

Las medidas especiales de atención asistencia y reparación que se debe brindar a las comunidades de los grupos étnicos víctimas del conflicto armado interno, deben estar consagradas en normas especiales y adecuadas, acordes con el respeto y la garantía de los derechos colectivos, especiales e integrales reconocidos en la Constitución Política y en instrumentos internacionales de derechos humanos.

En efecto, la Constitución Política en diversos artículos establece un marco especial de protección de los derechos de los grupos étnicos que constituyen un referente obligado para evaluar el tema de atención, asistencia y reparación de dicha población. Así, se consagró, el principio de diversidad étnica y cultura de la nación (art. 7), el cual se desarrolla reconociendo en la norma superior otros derechos como el de la autonomía, referida a sus formas de gobierno propio y administración de justicia conforme sus usos y costumbres, el de la propiedad colectiva de sus territorios, el de la participación en las decisiones que los afectan, y el derecho fundamental a la consulta previa, derivado del bloque de constitucionalidad.

Por otra parte, estos derechos han sido ampliamente amparados y desarrollados en decisiones judiciales, especialmente las proferidas por la Corte Constitucional, siendo entre ellas las más trascendentales los autos de seguimiento a la Sentencia T -25 de 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

Dicho Tribunal mediante auto 004 de 2009, alertó sobre la grave situación humanitaria de los pueblos indígenas e impartió unas órdenes a las autoridades, tendientes a proteger y garantizar sus derechos, mediante el diseño e implementación de un programa de garantías y la formulación de planes de salvaguarda étnicos, que buscan asegurar la supervivencia física y cultural de los pueblos que por causa del conflicto se encuentran en riesgo de extinción.

Igualmente, la Corte Constitucional emitió el auto 005 de 2009, relacionado con la protección de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en situación de desplazamiento forzado o confinamiento, alertado también, sobre la grave situación de vulneración de sus derechos y ordenando a las autoridades adelantar la caracterización de 64 comunidades emblemáticas, diseñar y ejecutar planes específicos de prevención y protección del desplazamiento forzado para las mismas y adoptar medidas de protección de sus territorios colectivos.

La Corte Constitucional, adicionalmente ha proferido otras providencias mediante las cuales ha ampliado las medidas protectivas a otros pueblos y comunidades, y ha demandado la adopción de medidas cautelares especiales para los mismos. Es así que para los pueblos indígenas profirió las siguientes providencias: el auto 382 de 2010, para los pueblos Hitnú y Macaguan; el auto 174 de 2011, para el pueblo Awa; auto 173 de 2012 para los pueblos Jiw y Nukak; y, para las comunidades negras, los autos del 18 de mayo de 2010, auto A45 y auto 299 de 2012, todos referidos a las comunidades negras de Jiguamiandó y Curvaradó en el Chocó.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, también se ha ocupado de la situación humanitaria que afecta a los pueblos indígenas y comunidades negras en el país, solicitándole al Estado Colombiano la adopción de medidas cautelares y provisionales para proteger, entre otros, a los pueblos indígenas Wiwa, Nasa, Embera, Kankuamo, Wayúu, Pijao y Awa; así como a las comunidades negras de Jiguamiando y Curvaradó y Naya; también a organizaciones de grupos étnicos, como Proceso de Comunidades Negras – PCN, COPDICONC, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca - ACIN, Comité Regional Indígena del Cauca - CRIC, entre otros.

Todo lo anterior, constituye el marco de referencia necesario para una comprensión amplia y compleja de los parámetros de evaluación de la política pública de asistencia, atención y reparación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos.

También constituye un imperativo mencionar que el derecho fundamental a la consulta previa consagrado en el Convenio 169 de la OIT, e incorporado en el ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 21 de 1991, implica un alto grado de concertación con cada comunidad y sus individuos, garantizando la autonomía y participación de sus autoridades y representantes en las fases del diseño e implementación de las medidas atención, asistencia y reparación, lo cual demanda un mayor esfuerzo por parte de las entidades concernidas en la satisfacción de las mismas.

Respecto del marco jurídico específico, tenemos que los Decretos – ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, constituyen el sustento de la política pública de atención, asistencia y reparación a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos, asunto del cual se ocupa el presente informe, disposiciones que fueron expedidas atendiendo el mandato legal contenido en el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011, habiéndose surtido previamente los correspondientes procesos de consulta previa con cada uno de los grupos étnicos destinatarios de los mismos.

Tanto en el artículo 180 del Decreto 4633 como en el 143 del Decreto 4635 se determinó la creación de comisiones de seguimiento y monitoreo a las cuales se les asignó como función primordial, el seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas señaladas en estas normas especiales.

Dichos mecanismos de monitoreo están integradas para el caso de los pueblos y comunidades indígenas por el Procurador General de la Nación o su delegado quien la presidirá, el Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaria técnica, el Contralor General de la Republica y dos representantes seleccionados por la Mesa Permanente de Concertación, y para las comunidades negras estará conformada por los mismos integrantes previstos en el artículo

201 de la Ley 1448 y adicionalmente dos representantes elegidos por los consejos comunitarios y autoridades propias.

Hasta la fecha no ha sido posible integrar de manera formal, según lo dispuesto los Decretos Ley, estas comisiones de seguimiento por cuanto, de una parte la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos Indígenas no ha designado sus representantes, y en el caso de comunidades negras, por disposición judiciales de altas Cortes no existe una instancia legalmente reconocida para elegir sus representantes.

No obstante lo anterior, las entidades de control designadas en los Decretos, se constituyeron en comisión especial para dar cumplimiento a la obligación de rendir los informes correspondientes al Congreso de la Republica, adelantando, de manera coordinada y articulada, las actuaciones pertinentes ante las entidades concernidas, tales como visitas administrativas, auditorias, encuestas a instituciones, entrevistas a funcionarios y a comunidades, requerimientos, análisis y verificación de informes, con miras a evaluar el diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas señaladas.

Producto de las acciones adelantadas por la Comisión es el informe que a través de este documento se pone a consideración del Honorable Congreso de la Republica y que contiene un análisis del grado de avance e implementación de las diferentes medidas señaladas en los Decretos Ley y una serie de observaciones y recomendaciones orientadas a mejorar y hacer más eficiente la actividad estatal en la perspectiva de alcanzar la efectiva realización de los derechos reconocidos a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos.

El primer capítulo es concerniente a la adecuación institucional exigida por los Decretos Ley y el grado de avance que hasta ahora se tiene en la materia, en el segundo capítulo se presentan cifras de la población que ha sido incluida individualmente y las principales barreras de acceso al procedimiento de registro de las comunidades. El tercer capítulo presenta información relativa a la atención, asistencia y ayuda humanitaria prestadas a las comunidades étnicas víctimas del conflicto. El cuarto capítulo realiza un balance de la gestión del Programa de

Reparaciones Colectivas de la UAERIV respecto a la reparación de los sujetos colectivos étnicos y sus principales retos. El quinto capítulo presenta la situación de los casos de restitución de derechos territoriales de las comunidades étnicas a través de la gestión de la UAEGRTD. El sexto capítulo presenta observaciones frente al derecho de participación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos. Por último se realizan conclusiones, observaciones y recomendaciones.

CAPÍTULO 1.

ADECUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS PERTENECIENTES A GRUPOS ÉTNICOS.

1. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS PERTENECIENTES A GRUPOS ÉTNICOS

La materialización del principio constitucional de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación implica para el Estado la obligación de adoptar medidas que permitan la realización efectiva de los derechos especiales reconocidos a los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y al pueblo Rrom, asentados en el territorio colombiano, que son un valioso fundamento de nuestra nacionalidad.

Según el documento Conpes 3726 de 2012: “La oferta diferencial deberá desarrollar los siguientes principios: i) **Igualdad**, que permite medidas afirmativas para la garantía de derechos de los grupos étnicos. ii) **Diversidad**, que señala el respeto a la diferencia y la garantía al conjunto de derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos. iii) **Interculturalidad**, que entraña correspondencia entre los Derechos Humanos y el derecho propio. iv) **Integralidad**, que implica la complementariedad entre derechos como individuo y como parte de un sujeto colectivo. v) **Participación**, que implica tanto las garantías necesarias para que ésta sea efectiva y real como la observancia de los mandatos sobre consulta previa, con sus correspondientes fases, y la activación de diversos mecanismos de concertación adicional a los espacios previstos en la Ley 1448 de 2011 y sus correspondientes decretos”¹.

Lo anterior implica un proceso de adecuación institucional y de diseño e implementación de herramientas prácticas en las entidades del sector público para fortalecer sus capacidades a fin de realizar el principio de diversidad étnica y cultural del país mediante la incorporación de un enfoque que busque garantizar que todos los grupos étnicos tengan acceso a la oferta institucional adecuada y de calidad.

Así las cosas, en los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 se determinó la implementación de una estructura administrativa que debe atender el tema de la concertación, diseño e implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, diferentes a las establecidas en la ley 1448 de 2011, y sus decretos reglamentarios.

¹ Conpes 3726 de 2012, pág. 19

Los referidos decretos acogen el modelo del Sistema Nacional de Atención, Asistencia y Reparación a las Víctimas, en adelante SNARIV, integrado por todas las entidades del Estado, instancias de concertación, las normas relacionadas, los recursos específicamente apropiados, y las herramientas y protocolos, para atender a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos.

Los Decretos – ley establecen la creación de subcomités técnicos de enfoque diferencial², siguiendo los parámetros establecidos para el comité ejecutivo para la atención y reparación de víctimas creado mediante el artículo 164 de la Ley 1448 de 2011, y se les asigna funciones específicas, lo que implica el establecimiento de una institucionalidad especial, diferente y paralela a la determinada en el Decreto 4800 de 2011, para el resto de las víctimas, más si se tiene en cuenta que se deriva de disposiciones especiales con rango de ley.

Por otra parte, ante la ausencia de un escenario particular para abordar los aspectos concretos que materialicen los derechos especiales respecto de la atención y reparación de los grupos étnicos, en la práctica estos temas referidos a víctimas pertenecientes a los grupos étnicos se discuten de manera marginal en los subcomités técnicos de enfoque diferencial y reparación colectiva, creados en el decreto 4800 de 2011, por un lado, sin la participación efectiva de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad Especial de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante UEARIV, dependencia que le corresponde la coordinación, concertación, diseño, e implementación de las mismas, lo cual evidencia desconocimiento a las referidas normas especiales; y de otro lado, sin el enfoque étnico que la definición de programas y acciones requiere en estos casos.

De otra parte, en los tres decretos – ley se establece la creación al interior de la UEARIV, de una Dirección de Asuntos Étnicos, lo cual fue recogido en el Decreto reglamentario 4802 de 2011, estableciéndole las correspondientes funciones, entre ellas la de coordinar, conjuntamente con la Dirección de Gestión Interinstitucional, las actuaciones de las entidades que conforman el SNARIV en lo que se refiere a la ejecución e implementación de las medidas consagradas en los decretos – ley.

² Decreto 4633 de 2011, artículo 172; Decreto 4634 de 2011, artículo 102,y, Decreto 4635 de 2011, artículo 138.

Igualmente los decretos – ley prevén la c reación al interior de la Dirección de Asuntos Étnicos de coordinaciones o grupos de trabajo para cada uno de los grupos étnicos³, coordinación que no ha sido formalmente creado por la Dirección General de la UARIV, como en otros casos⁴, ni se le han asignado funciones o tareas medibles o cuantificables, hecho que afecta la gestión y respuesta para las comunidades y pueblos étnicos..

Actualmente la Dirección de Asuntos Étnicos, tiene asignada una planta de personal de trece (13) funcionarios, agrupados, de manera informal, en tres grupos de trabajo, uno por cada grupo étnico. Si tenemos en cuenta las cifras de víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas, en adelante RUV, con corte a mayo de 2013, se destaca que aproximadamente el 12% de las víctimas pertenecen a grupos étnicos⁵, y dado que estas deben ser objeto de medidas con enfoque diferencial que deben ser coordinadas y articuladas desde dicha Dirección, resulta precaria su capacidad de respuesta.

En el orden territorial los decretos – ley prevén el funcionamiento de oficinas especiales para la atención y reparación de esta población, que funcionarán en los Centros Regionales de que trata el numeral 11 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, que unificarán y reunirán toda la oferta institucional para su respectiva atención, de tal forma que las mismas sólo tengan que acudir a estos Centros para ser informadas acerca de sus derechos, facilitar el acceso a las medidas de asistencia y atención según sea el caso, y para llevar a cabo la solicitud de registro.

Adicionalmente se estableció que las oficinas especializadas deben contar con profesionales o funcionarios que dominen las lenguas de los pueblos y comunidades del área de influencia del lugar donde se encuentran los Centros y tengan la capacidad de dar un trato y una respuesta adecuada e intercultural. Actualmente dichas oficinas no se han abierto en las Direcciones Territoriales de la UEARIV.

³ Decreto 4633 de 2011, artículo 174 y 175; Decreto 4634 de 2011, artículo 104 y 105; y, Decreto 4635 de 2011, artículo 139.

⁴ Mediante la Resolución 2043 del 31 de octubre 2012, fueron creados 14 grupos internos de trabajo, pero no se crearon los grupos de trabajo para atender el tema étnico, pese a que en los decretos con fuerza de ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, se ordenó su creación y se les determinó funciones específicas.

⁵ De un total de 5.568.988 víctimas inscritas en el RUV.

Ahora, si bien es cierto que el enfoque étnico es transversal en la gestión de la UEARIV, resulta necesario crear y adecuar la institucionalidad señalada en los decretos – ley, lo anterior implica, establecer con claridad las funciones de las dependencias que intervienen en los procesos de concertación, diseño e implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación, así como las instancias de coordinación, articulación interinstitucional para hacer más eficaz de la política pública.

Por otra parte, si bien se ha avanzado en la definición de una: “Estrategia de Intervención Institucional con Enfoque Diferencial” dirigida a las Direcciones Territoriales con población afrodescendiente, indígena y gitana, “cuyo objetivo es asegurar que los procesos, procedimientos y productos generados en el marco de la implementación de la política pública, interpreten las realidades contextuales, culturales, territoriales de los grupos étnicos”, ello no se traduce en ejecutorias concretas que permitan evaluar cualitativamente el enfoque étnico de las mismas, ni suple el deber legal de crear las oficinas especializadas.

En conclusión, hay una manifiesta debilidad institucional para agendar, diseñar, concertar, implementar y evaluar las medidas de atención, asistencia y reparación integral, individual y colectiva con enfoque diferencial a la población perteneciente a los grupos étnicos.

Respecto de la adecuación institucional para atender el tema de restitución de territorios colectivos, igualmente los decretos – ley establecen la creación al interior de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en adelante UAEGRTD, de dependencias y recursos adecuados para atender las demandas que en la materia presenten los integrantes de los grupos étnicos⁶.

En desarrollo de este requerimiento, en el Decreto 4801 de 2011, que determinó la estructura de la UAEGRTD, se creó la Dirección de Asuntos Étnicos, la cual cuenta con siete (7) funcionarios de planta y siete (7) contratistas, recurso humano que resulta insuficiente para adelantar los procesos

⁶ Decreto 4633 de 2011, artículo 179 ; Decreto 4634 de 2011, artículo 107; y, Decreto 4635 de 2011, artículo 142.

previos de carácter administrativo y el acompañamiento posterior en el escenario judicial ante los jueces de restitución de tierras.

A nivel territorial, según informó la Dirección de Asuntos Étnicos, se cuenta con cuatro (4) contratistas en Apartado, un (1) contratista en el Cesar, dos (2) contratistas en el Meta, dos (2) contratistas en Putumayo, dos (2) contratistas en Nariño, tres (3) contratistas en Chocó y dos (2) contratistas en Tumaco.

Al respecto, la UAEGRTD manifiesta que se han presentado dificultades en la contratación del personal especializado para atender los temas de caracterización y procedimientos administrativos que se requieren en la fase administrativa del proceso de restitución de tierras. No obstante lo anterior, se advierte que la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Reglamentarios fueron expedidos hace dos años y un año respectivamente (se especifica que la ley 1448 de 2011 ya preveía la aplicación del enfoque diferencial étnico que debían aplicarse en los componentes de la política de víctimas), término en el que se debió prever y planificar los métodos para seleccionar y vincular el personal idóneo y suficiente con miras a atender los temas relacionados con grupos étnicos con el fin de no afectar las dinámicas, tiempos y etapas que los procesos de restitución en esta fase se requieren. Es así como para la implementación de las medidas contempladas en los decretos ley ya debería contarse con una adecuación institucional que permitiera la actuación institucional en este marco normativo y no por vías de la 1448 de 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, y observando las importantes funciones delegadas a la Dirección de Asuntos Étnicos, se reitera y recomienda, la necesidad de vincular a la UAEGRTD el personal suficiente para el cabal cumplimiento de estas funciones, evitar dilaciones en los procesos de restitución colectiva y, claro está, afectaciones a las víctimas.

Finalmente, es necesario señalar que se observan deficiencias de articulación y coordinación entre el Ministerio del Interior, la UEARIV y la UAEGRTD en lo que tiene que ver con los ejercicios de diseño y respuesta a los derechos específicos de los grupos étnicos en sus condición de víctima. El

primero de ellos, como coordinador y rector de la política pública de los grupos étnicos, que cuenta en su estructura organizacional con la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom, la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras, Afrocolombiana, Raizales y Palanqueras y la Dirección de Consulta Previa, que se ha fortalecido en respuesta a las ordenes contenidas en los autos 004 y 005 de 2009 emitidos por la Corte Constitucional, ha venido fortaleciendo sus equipos de trabajo, desarrollando metodologías y estrategias de interlocución con los grupos étnicos, que le dan una capacidad instalada y una experiencia. Por lo anterior, se requiere mejorar su articulación y coordinación con las Direcciones de Asuntos Étnicos de la UEARIV y la UAEGRTD, a efectos de evitar duplicidad de esfuerzos y desgastes con las comunidades, en pro de materializar el goce efectivo de los derechos de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos.

1.1 Divulgación y socialización de los decretos – ley

El Estado social de derecho se encuentra, entre otros fundamentos, cimentado bajo el principio de publicidad, mediante el cual se espera que las actuaciones del Estado tengan amplio y notorio conocimiento para todos los integrantes de la comunidad. De esta forma, el principio de publicidad se materializa mediante el reconocimiento del derecho que le asiste a la comunidad en general, de conocer las actuaciones de las autoridades públicas y exigir que las mismas se surtan con total apego a la ley. Por esta razón, se les impone el deber a las autoridades y órganos del poder público de divulgar a la opinión pública el contenido y efecto de sus actos y decisiones.⁷

A partir de lo anterior, y en relación con las obligaciones impuestas tanto en la Ley 1448 de 2011 como en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 del mismo año, se hace imperativo establecer metodologías de difusión y publicidad de la Ley para que las víctimas en su condición de sujetos de derecho conozcan cómo acceder a los mismos y cuáles son los medios y recursos con que cuentan. De igual forma, deberá capacitarse sobre el contenido de los Decretos Ley a los diferentes funcionarios del aparato estatal que adquirieron responsabilidades frente al tema, para que conozcan plenamente sus obligaciones y

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C – 980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

comprendan cómo atender las víctimas y cómo actuar frente a situaciones concretas que se encuentran enmarcadas en los Decretos⁸.

Ahora bien, la particularidad de los sujetos víctimas a quienes se les reconocen derechos en los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011, hace que la obligación de difusión del contenido de los mismos cobre mayor importancia teniendo en cuenta las particularidades propias de su identidad cultural y autonomía, la situación de aislamiento de las comunidades étnicas; la falta de comprensión de los asuntos propios del mundo occidental, no solo sobre los presupuestos de los comentados decretos, sino del funcionamiento del Estado como tal, así como el desconocimiento del idioma español en algunas comunidades⁹.

Es por lo anterior que los mismos Decretos - ley establecen los criterios mínimos que deben cumplirse para realizar la de difusión de lo contenido en los mismos. En tal sentido, el Artículo 37 del Decreto – ley 4633 se determina que el Estado a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas, deberán promover mecanismos de publicidad y difusión eficaces dirigidos a las víctimas de los pueblos indígenas con sus respectivos servicios de traducción. A través de estos deberán brindar información y orientar a las víctimas acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas administrativas y judiciales a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos. En el mismo sentido se estipula cumplir esta obligación en el Decretos de víctimas Afrocolombianas (Artículo 29, Decreto- ley 4635) y Gitanos (Artículo 27, Decreto - ley 4634).

La importancia de esta obligación radica en permitir que las comunidades étnicas tengan amplio conocimiento no solo de los derechos otorgados bajo el imperio de los decretos de los decretos especiales con fuerza de ley sino también de cómo hacerlos valer y bajo qué procedimientos y recursos acceder a los mismos. Es sobre esta premisa que se da cumplimiento a la finalidad de los decretos ley

⁸ Dicha obligación se encuentran consagradas en los artículo 21, 129, 136,165, 205, 206, 214 y 215 del Decreto 4800 de 2011.

⁹ Artículos 228 y 284 Decreto 4800 de 2011

pues a partir de la difusión de la misma es que los sujetos de derecho exigirán la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Le corresponde a la UEARIV, como coordinadora del SNARIV, establecer la forma, los responsables y la metodología en que han de difundirse los Decretos Ley, como realizar las difusiones con las traducciones pertinentes, utilizar métodos efectivos que logren abarcar la mayoría de la población teniendo en cuenta las especificidades de las diferentes comunidades, así como términos de fácil entendimiento y formas pedagógicas para explicar las implicaciones de las disposiciones contenidas en los Decretos.

Al respecto, en visita realizada por esta Comisión de Seguimiento a la UEARIV, en el mes de mayo de la presente anualidad, la Unidad informó que en aras de difundir los Decretos Ley se elaboró un ABC para indígenas con el PNUD, otro ABC para comunidades negras con el Programa Presidencial y han terminado un ABC para el pueblo ROM el cual se encuentra en proceso de publicación. Así mismo, se informa que en los espacios nacionales de interlocución entre el gobierno y las comunidades étnicas se hizo socialización de los mismos. Se informa que a través del SNARIV se está asistiendo a los departamentos para la socialización del tema étnico y se ha avanzado en 4 departamentos de la Amazonía.

La Dirección de Asuntos Étnicos de la citada Unidad está programando talleres con las diferentes organizaciones indígenas y comunidades negras para difusión de los Decretos- ley. Por otra parte, señaló que se encuentra difundiendo los Decretos y capacitando a los funcionarios de las diferentes territoriales para que se atienda el tema étnico de manera diferencial y junto con el Ministerio del Interior se está trabajando en una iniciativa para difundir los decretos a los funcionarios del nivel territorial tanto de la Unidad como de otras entidades y del ministerio Público, como los son los personeros.

Una vez analizada la información aportada, se observa que aún no se ha cumplido completamente con la obligación de difusión siendo esta una de las tareas que ha debido materializarse en primera instancia,

pues sin la difusión a las comunidades no es posible que ellas se apropien de sus derechos; y sin la capacitación de los funcionarios como aplican debidamente las obligaciones que les concierne.

Si bien hay avances en esta tarea de difusión y divulgación aún se observa que no ha sido suficiente el esfuerzo para dar cumplimiento a esta obligación de divulgación de los derechos consagrados en los decretos con fuerza de ley a las comunidades étnicas, como quiera que el conocimiento de los mismos debió haber sido emprendida de manera inmediata a fin de facilitar a las víctimas el ingreso oportuno a las medidas de atención y reparación allí señaladas. Es claro que sin la difusión a las comunidades, éstas tienen limitadas opciones de hacer exigible sus derechos, y de otra parte, sin la debida y oportuna capacitación de los funcionarios, las víctimas tampoco encontrarán las respuestas que exigen la atención y reparación de sus derechos vulnerados.

En lo que tiene que ver con la divulgación, socialización y capacitación de la medida de restitución de derechos territoriales para pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes el Decreto 4801 de 2011, le asignó su ejecución a la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la UAEGTD, dependencia que en el año 2012 realizó una capacitación con comunidades negras y afrocolombianas, raizales y palenqueras, representantes de consejos comunitarios, organizaciones nacionales y de segundo nivel; asimismo, en lo que tiene que ver con pueblos indígenas, en los meses de marzo y abril reciente socializó el Decreto Ley 4633 de 2011 con líderes y autoridades Awa de la zona Telembí y participó en un diplomado sobre restitución de tierras organizado por líderes y autoridades del pueblo Nasa en Corinto – Cauca en el mes de abril de 2013.

Sólo hasta mayo de 2013, la DAE formuló una estrategia de capacitación y socialización denominada la “Estrategia de Comunicación para la Difusión, Capacitación y Socialización de los Decretos con Fuerza de Ley 4633 y 4635”, que contiene dos líneas de acción, la línea de comunicación para el desarrollo y la línea de comunicación institucional, frente a la cual es pertinente realizar las siguientes observaciones:

Respecto a línea **de comunicación para el desarrollo** se observa que las actividades de socialización y difusión dependen en su gran mayoría de la fase de alianza estratégica, que para el caso de los pueblos

indígenas depende de la suscripción de convenios con las organizaciones como la OPIAC, ONIC y la OZIP, la cual no se ha realizado, circunstancia que ha retrasado el cumplimiento de la estrategia frente a este grupo poblacional en lo que tiene que ver con formación de multiplicadores, y las fases de ejecución a nivel nacional, departamental y zonal; y, en cuanto a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, si bien, se muestra un mayor avance frente a los pueblos indígenas, puesto que se suscribió un convenio con la Defensoría del Pueblo que se encuentra en desarrollo, el cual está en desarrollo, no resulta suficiente para cumplir con otras actividades programadas en su planeación, como quiera que la matriz de implementación muestra que frente a la actividad de formación de multiplicadores, y los encuentros departamentales, no hay actividad alguna realizada.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que el objetivo de las alianzas estratégicas es suscribir convenios o acuerdos con entidades del SNARIV, Ministerio Público y organizaciones de las comunidades étnicas, para el caso de los pueblos indígenas es evidente la suscripción de convenios con organizaciones de ese grupo étnico, y en el caso de las comunidades negras el ejercicio de concertación de acuerdos, únicamente está dirigido a el Ministerio Público.

En ese orden de ideas, pese a que se encuentran falencias que retrasan el cumplimiento de la línea de comunicación para el desarrollo, la cual es de suma relevancia para las víctimas de restitución de tierras, la DAE, tampoco muestra alternativas de solución frente a lo anterior, por lo que se recomienda que se adopten soluciones alternas frente a estas circunstancias.

Sin perjuicio de las observaciones realizadas, la Estrategia muestra que en la fase de ejecución a nivel departamental se está realizando un proceso de formación junto a líderes, autoridades étnicas y jueces de restitución denominado *“formación intercultural en restitución de derechos territoriales de grupos étnicos”* que empezó en junio del presente año y se extiende hasta diciembre del mismo, sin embargo, el cronograma únicamente informa que se realizarán talleres de diagnóstico para comunidades indígenas y negras sin especificar su contenido y finalidad.

De otra parte, en cuanto a la fase zonal, conforme a la matriz de implementación, se observa que fueron definidas las zonas donde se realizarían los encuentros, tanto para pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, sin embargo, conforme a la parte metodológica de la estrategia estos eventos son concertados en los encuentros regionales y departamentales, los cuales no se han realizado, lo que muestra que no hay lógica en la planeación de actividades de la estrategia.

Sin embargo, en el caso de que esta última actividad se hubiese realizado, es decir, que ya se haya definido las zonas donde se van a realizar los eventos, al igual que en materia indígena, iría en contravía de la lógica planteada en la estrategia, como quiera que para definir las zonas donde se van realizar los eventos, primero se debe priorizar las mismas en los encuentros a nivel regional y departamental, actividades que hasta el momento no se han realizado como se analizó con anterioridad.

Los indicadores propuestos por la DAE para cumplir la estrategia, no pueden ser cuantificables, puesto que no existe línea base ni meta concreta en el tiempo de ejecución.

Asimismo, analizados los indicadores, aquellos medirían la mayoría de objetivos específicos, sin embargo, no se observa que se haya formulado un indicador para medir el objetivo conceniente a recoger información sobre afectaciones a los derechos territoriales para priorizar casos de restitución, o por lo menos, no es claro que dentro de los indicadores se pretenda medir esta acción.

Frente a las herramientas de comunicación, se observa que la estrategia propone la utilización de medios novedosos para la comprensión de la política de restitución de tierras, como por ejemplo la utilización de chats interactivos con funcionarios de la Unidad de Tierras, difusión a través de infografías, radio – teatro, jingles y spot video en medios locales de las comunidades, plegables, afiches, y la utilización de instrumentos pedagógicos para la difusión de la normatividad de restitución de tierras; sin embargo, no se observa que la estrategia tenga en cuenta que los pueblos indígenas tienen su propio lenguaje, razón por la cual se recomienda introducir en el desarrollo de las mismas dicha connotación con el objetivo de que exista una real difusión, lo anterior, como quiera que, por ejemplo, revisados los plegables y afiches suministrados en mayo de este año, se encontró que están formulados

en idioma castellano; aunado a lo dicho, se sugiere tener en cuenta que las herramientas de ejecución vía web, deben prever que las comunidades étnicas tengan acceso a Internet y que puedan utilizar esta red.

Sin perjuicio de lo dicho con anterioridad, la estrategia indica que se basará en los principios transversales de interculturalidad y étnico cultural, por lo que si en aplicación de estos principios se realiza la actividad de introducir el idioma de los pueblos indígenas en las herramientas de comunicación, la anotación al respecto sería relevante.

En cuanto a la línea de acción de comunicación institucional se observa que las actividades planeadas han tenido un mayor grado de cumplimiento puesto que se ha realizado la capacitación a funcionarios públicos de la DAE a nivel nacional y en las sedes de Apartadó y Medellín, se capacitó a los funcionarios de la Unidad Nacional de Protección y se está capacitando a personeros municipales, asimismo, se indica que están en diseño las cartillas para funcionarios públicos, pero, nótese que el módulo de formación virtual no ha sido puesto en funcionamiento, como quiera que no se ha podido contratar un ingeniero de sistemas, lo que denota la falta de capacidad institucional y gestión de la Unidad de Tierras.

Por lo anterior se observa que esta línea de la estrategia está más avanzada que la línea de comunicación para el desarrollo, no obstante, sin desconocer que la capacitación y socialización a los funcionarios públicos es de suma importancia, puesto que son quienes atienden a las víctimas, se considera que debería haber paridad en la implementación de la estrategia tanto para las víctimas como para funcionarios públicos, puesto que aquellas sin apropiarse de sus derechos, la acción de los servidores del Estado sería inoperante, como quiera que no se acercarían a reclamar la realización de los mismos del aparato estatal.

CAPÍTULO 2.

REGISTRO ÚNICO DE VICTIMAS, SUBREGISTRO Y BARRERAS DE ACCESO.

2. REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS, SUBREGISTRO Y BARRERAS DE ACCESO.

El Registro Único de Víctimas es, para las víctimas, la puerta de entrada administrativa que posibilita el acceso a las medidas de asistencia, atención, y reparación integral, contempladas tanto por la ley 1448 de 2011 como por los decretos ley 4633,4634, 4635 del mismo año. Por esta razón es fundamental evaluar la manera cómo está funcionando el proceso de declaración, registro, valoración e ingreso al RUV de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos. La conclusión fundamental de la comisión de seguimiento de los organismos de control es que a la fecha no existe un procedimiento diferenciado para la toma de las declaraciones y el proceso de registro de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos. Por una parte, las declaraciones presentadas individualmente están siendo tratadas con los parámetros determinados por la ley 1448 de 2011 y no contemplan variables especiales de identificación étnica; por otra parte, aún no se ha implementado el módulo especial para la inscripción de sujetos colectivos étnicos, lo cual significa que no se está cumpliendo con la normatividad exigida en los decretos ley y, además, se está soslayando el derecho al registro en los términos adecuados, es decir, social y culturalmente diferenciados.

A diferencia del ingreso de las víctimas individualmente consideradas al RUV, que pueden en cualquier momento solicitar su inclusión en este registro, la UEARIV realiza el ingreso de sujetos colectivos al registro sólo mediante el mecanismo de oferta, en el cual la identificación de los sujetos de reparación colectiva depende de la decisión del Gobierno Nacional. Por otra parte, el mecanismo de demanda en el cual las comunidades solicitan su ingreso al RUV no está en funcionamiento, debido a que a la fecha la UEARIV no ha implementado el formato especial para tales efectos, el cual debe ser utilizado por el Ministerio Público para la toma de las declaraciones. Dicha omisión implica una vulneración del derecho a la igualdad de los grupos étnicos, en particular, en el ejercicio de su derecho a la reparación colectiva.

Ahora bien, el mecanismo de oferta, es limitante, pues no permite que cualquier comunidad pueda declarar hechos victimizantes que conlleven daños colectivos, pues solo responde a los

criterios y prioridades establecidos por la UEARIV. Restringir el acceso al registro solo a partir de un concepto de oferta, no responde a la demanda real de las comunidades y, como ya se dijo, limita su derecho a acceder al proceso de solicitud de inclusión en el registro en cualquier momento y tiempo y desconoce lo establecido en los decretos diferenciales con fuerza de ley.

La información aportada por las Defensorías Regionales indica que, debido a la carencia de un formato especial para el registro diferencial, las víctimas de las comunidades de los grupos étnicos en sus jurisdicciones, se ven avocadas a declarar en los formatos que se manejan en el marco de la Ley 1448 de 2011, hecho que conlleva un detrimento de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de que son titulares los mismos.

2.1 Enfoque diferencial étnico y Registro Único de Víctimas para grupos étnicos

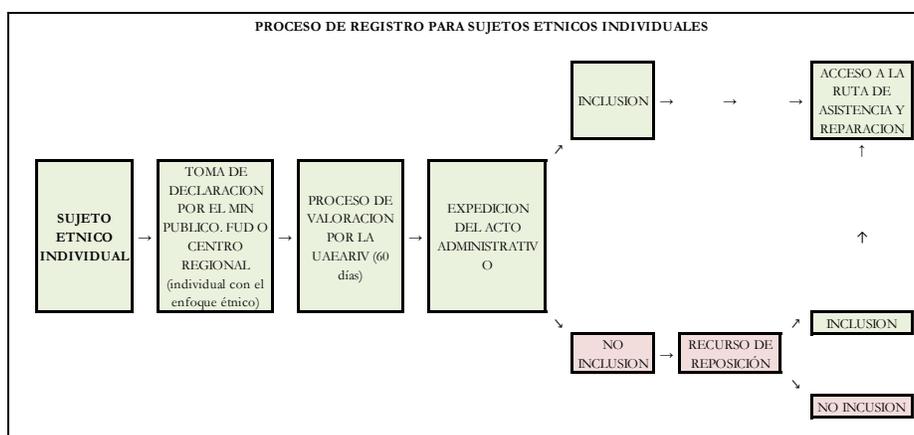
La ley 1448 de 2011 le otorgó la responsabilidad a la UAERIV – el funcionamiento del Registro Único de Víctimas (RUV), el cual se construyó sobre la base del anterior Registro Único de Población Desplazada (RUPD), entre otras bases de datos. El decreto 4800 de 2011 define el RUV como la herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas. Este debe incluir a las víctimas individuales y además, un módulo para la inscripción de sujetos de reparación colectiva como grupos y organizaciones sociales y otro particular y especial para los colectivos étnicos.

De acuerdo con los Decretos Ley de Víctimas, el RUV debe tener un componente étnico especial, es decir, un procedimiento diferenciado para las comunidades indígenas (Decreto Ley 4633 de 2011 art. 183), las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales (Decreto Ley 4635 de 2011 art. 146) y el pueblo Rrom (Decreto 4634 de 2011 art. 111), donde

se indiquen, además de su pertenencia étnica, las violaciones a las víctimas y comunidades, su ubicación y las variables de caracterización de daños y afectaciones étnico-territoriales.

Los decretos 4633, 4634, 4635 de 2011 definen, en sus artículos 184, 112 y 148 respectivamente, que en los eventos en que se presente un daño individual con efectos colectivos, asimilable al daño colectivo, el proceso de inscripción se presenta por la autoridad legítima, y también procede la inscripción de la víctima individualmente considerada. Las víctimas individuales pertenecientes a comunidades indígenas, Rrom o negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, teniendo en cuenta que su victimización no tenga efectos colectivos, deben ser registradas de acuerdo al procedimiento fijado en los artículos 154 a 158 de la ley 1448 de 2011

Es así, como las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos deben seguir la siguiente ruta para su registro individual:



A partir de la llegada de la declaración a la UARIV, existe un plazo hasta de 60 días para que la UAEARIV adopte una decisión sobre la inclusión o no de la víctima en el RUV. Este tiempo no

obsta para que la decisión deba ser tomada en el menor tiempo posible y el Estado asuma la carga de la prueba.

En el caso del registro colectivo, es importante tener en cuenta no solamente su carácter preferencial, sino además que debe permitir la identificación tanto de las vulneraciones individuales que tengan efectos colectivos como la afectación colectiva. Sin embargo, actualmente no es posible identificar a las comunidades étnicas que han sido víctimas, por cuanto el procedimiento de registro para indígenas, negros, afrocolombianos, palenqueros, raizales y gitanos se está llevando en el marco del registro contemplado por la ley 1448 de 2011, es decir, no hay un componente diferencial étnico para estas comunidades ni para sus integrantes individualmente registrados.

Si bien, la UARIV realizó diferentes reuniones interinstitucionales durante el segundo semestre de 2012 para la validación del nuevo Formulario Único de Declaración Individual y Colectivo, hasta el momento no se ha logrado su implementación, lo cual requiere no solo de un soporte tecnológico del sistema de información sino sobre todo de la socialización y capacitación de los funcionarios competentes desde el momento de la declaración.

Como se señaló anteriormente, la inexistencia de un procedimiento diferenciado de registro no sólo plantea un problema de incumplimiento normativo, sino que, por una parte, no permite contar con información suficiente y especializada sobre las víctimas de grupos étnicos registradas en el RUV y, por otra parte, va en detrimento del derecho a un tratamiento acorde a las características sociales y culturales particulares de esta población.

La Comisión de Seguimiento observa una falta de atención del Estado a las comunidades étnicas en situación de confinamiento. En el caso de los pueblos confinados no se encuentra

ninguna medida para garantizar su derecho a la declaración, registro e inscripción en el RUV. Es importante que el SNARIV flexibilice su estructura y especialice su funcionamiento en razón de los hechos victimizantes propios a la dinámica social de las poblaciones étnicas en medio del conflicto armado¹⁰. Una ley pro-víctima debe garantizar el acceso amplio y diferenciado a sujetos y colectivos con imposibilidades de movilidad.

En el caso de los pueblos y comunidades étnicas, este deber obedece igualmente al carácter desproporcionado y diferenciado de los impactos producidos por la sistemática violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en la supervivencia física y cultural de los sujetos colectivos que produce el conflicto armado interno, sus factores subyacentes y otras formas de violencia, sobre los cuales la Corte Constitucional ha realizado un notable desarrollo en los autos proferidos a partir de la sentencia T-025 de 2004.

El goce efectivo de los derechos fundamentales de estas comunidades implica una atención institucional donde el gobierno nacional debe dar cumplimiento a sus obligaciones de garantía y protección de los derechos humanos de sus ciudadanos, máxime cuando se trata de estos grupos étnicos considerados por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional. Por lo demás, la garantía de los derechos fundamentales no puede estar supeditada al proceso de registro administrativo que en algunas situaciones puede ser complejo y difícil.

¹⁰ La corte constitucional en el auto 005 de 2009 manifestó frente a las comunidades negras en el marco del conflicto armado que: “La dimensión del desplazamiento forzado para las comunidades afrocolombianas ha tenido una manifestación diferente que trasciende la definición adoptada en la Ley 387 de 1997, ya que, dada la estrecha relación que establecen las comunidades afro descendientes con sus territorios, predominan formas de desplazamientos intra-urbanos e intra-veredales de corta duración que rara vez son registrados y es frecuente la ocurrencia de fenómenos de resistencia y confinamiento.”

2.2 Cifras de la población étnica en el Registro Único de Víctimas.

La UAERIV suministró la base de datos del Registro Único de Víctimas a la Contraloría General de la República, con corte al 30 de mayo de 2013, así en este apartado se presentan las cifras de las víctimas que se encuentran incluidas en el RUV de manera individual y que se auto-reconocieron como pertenecientes a grupos étnicos. Para su lectura es importante señalar las siguientes claridades: **a.** La fuente de la información presentada es el RUV tal y como la UAERIV lo entregó a la Contraloría General de la República. Es importante subrayar que el RUV aún se encuentra en proceso de consolidación teniendo en cuenta que deben unificar información de diversos orígenes. **b.** El corte de esta información es a 31 de mayo de 2013, por lo que se presenta un acumulado a esta fecha. **c.** No es posible identificar cuántas de estas víctimas pertenecen a comunidades, resguardos, consejos comunitarios o kumpaños debido a que en el RUV no se cuenta con esta especificidad en la descripción de las víctimas. **d.** No es posible identificar cuántos de los hechos victimizantes que se registran tuvieron un impacto colectivo sobre la comunidad debido a la ausencia de esta información en el RUV, a excepción de la discriminación de desplazamientos masivos. **e.** Es importante reiterar que estas cifras solo dan cuenta de las víctimas incluidas en el RUV. Es decir, no dan cuenta de las solicitudes que aún se encuentran sin valoración. **f.** Esta información debe leerse en el marco del subregistro de la población víctimas de grupos étnicos sobre el cual se harán precisiones en el apartado de barreras de acceso.

En el siguiente cuadro se presenta la proporción de víctimas pertenecientes a grupos étnicos con respecto al total de víctimas incluidas en el RUV. En términos generales las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas se aproxima al 12% del total de las víctimas incluidas en el RUV. Es importante señalar que esta cifra no representa completamente la realidad de la victimización sufrida por los grupos étnicos por varias razones: en primer lugar porque existe una mínima proporción de personas de las cuales no se cuenta con información sobre su pertenencia étnica; en segundo lugar, existen sujetos que en el momento de la declaración no se les tomó información precisa sobre su pertenencia y están registrados como personas sin

ninguna pertenencia étnica. En tercer lugar, por los problemas que hemos señalado frente a la declaración y registro colectivo. Y en cuarto lugar, por las barreras de acceso al registro que plantearémos más adelante. Las cifras de la población total por cada grupo étnico fueron extraídas de las proyecciones de población realizadas por el DANE a partir del censo de 2005.

Víctimas pertenecientes a grupos étnicos en el RUV		
<i>Pertencia étnica</i>	<i>N. de Víctimas</i>	<i>% De Víctimas sobre totales de población</i>
Ninguna	4.922.824	88,4%
Negro, AfrocolombianoPalenquero, Raizal.	495.857	8,9%
Indígena	121.677	2,2%
Gitano	28.221	0,5%
No definido	409	0,0%
TOTAL RUV	5.568.988	100,0%
Fuente: Acumulado del RUV Mayo 30 de 2013		

En términos de precisar el alcance de la dimensión de afectación de cada grupo, es importante tener en cuenta que según las cifras del censo de 2005, la población afrocolombiana representaba en el año 2005 aproximadamente 10.62% del total de la población colombiana; de igual manera la población indígena representaba el 3.43% y la población gitana o rrom el 0.01% de la población total. El problema es que no existen proyecciones oficiales de la población étnica a 2013 y que existen debates alrededor de las cifras arrojadas por el censo del 2005 frente a los datos relacionados con los grupos étnicos.

La comisión de seguimiento llama la atención sobre la necesidad de contar con datos confiables frente al tamaño de las poblaciones étnicas y su grado de victimización pues esto tiene fuertes consecuencias en términos de diseño y planeación de la política pública que

garantice el acceso de esta víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral como objetivo de la ley 1448 de 2011 y de los decretos ley.

El siguiente cuadro muestra la proporción de cada uno de los grupos étnicos respecto del total de las víctimas que se auto-reconocieron como tal. El 75.6% de las víctimas étnicas pertenecen a comunidades negras o afrocolombianas. Esto puede tener varias explicaciones: De un lado, refleja la composición de la población étnica en Colombia; de otro lado, puede reflejar la intensidad del conflicto armado en territorios de fuerte asentamiento de estas comunidades como el pacífico colombiano, y, finalmente, puede implicar que ciertas barreras de acceso no tienen un carácter tan marcado en estas comunidades, como por ejemplo lo que se refiere a barreras lingüísticas o culturales.

N. de víctimas por grupo étnico

<i>Pertenencia étnica</i>	<i>N. de víctimas</i>	<i>% del total de víctimas étnicas</i>
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	487.950	75,6%
Indígena	121.677	18,8%
Gitano(a) ROM	28.221	4,4%
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	7.670	1,2%
Palenquero	237	0,04%
TOTAL GENERAL	645.755	100,0%

Fuente: Registro Único de Víctimas- UAERIV, Acumulado con corte 30 de mayo 2012.

Las encuestas de verificación de la situación de la población desplazada realizadas por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, y que sirven de insumo para las reflexiones y autos de la Corte Constitucional, estimaron un sub-registro de la población desplazada en el 2007 de 28.8%, para 2008 de 27.7% y finalmente para 2010 de 22.8%. Por otra parte, esa misma Comisión encontró cifras distintas a las arrojadas por el RUV, así: en la tercera encuesta, realizada en el 2010, se encontró que del total de las víctimas,

el 28 % pertenecía a alguno de los grupos étnicos¹¹. Esta encuesta realizaba una distinción entre la población inscrita y la no inscrita en el RUPD, respecto a esto se encontró que de los inscritos la población con pertenencia étnica era el 30% y de los no inscritos era de 24%.

Esta información desagregada por grupo étnico según la encuesta del mismo año, encontró que los indígenas representaban el 6.1%, los negros y afrocolombianos el 22%, los rrom el 0.1%, la población raizal el 0.1%, y los palenqueros el 0.6% de la población desplazada. El auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional, señaló de manera importante el alto sub-registro de la población afrocolombiana, reconociendo como causas, entre otras, la resistencia de estas poblaciones al desplazamiento en el territorio, el confinamiento de las comunidades y los desplazamientos de corta duración, eventos todos que no contribuyen a la declaración, registro e ingreso en el RUV.

El siguiente cuadro muestra el número de víctimas étnicas por género que realizaron el proceso de inclusión como víctimas individuales ante el RUV. Al realizar el mismo ejercicio por cada uno de los grupos étnicos se encontró que la proporción de mujeres afectadas con respecto a los hombres se mantenía igual a la mostrada en el gráfico, a excepción de los palenqueros que presentan un 53.2% para los hombres y un 46.4% para las mujeres y los raizales que presentan un 50.4% para los hombres y un 49% para las mujeres.

¹¹ Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado. (2011). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada II*. Bogotá: Corcas Editores.

Género y víctimas étnicas

Género	N. de víctimas	% del total de víctimas étnicas
Mujer	335.618	52,0%
Hombre	308.800	47,8%
LGBTI	33	0,0%
No Definido	693	0,1%
No Informa	611	0,1%
Total general	645.755	100,0%

Fuente: Registro Único de Víctimas- UAERIV, Acumulado con corte 30 de mayo 2013.

El siguiente cuadro presenta la población víctima individualmente considerada con pertenencia a grupos étnicos de acuerdo a su participación en cada ciclo vital: primera infancia, infancia, adolescencia, juventud, adultez y adulto mayor. En principio las víctimas se distribuyen en todos los ciclos vitales, aunque el mayor número de víctimas se encuentra en edades entre 27 y 60 años. Estas características se mantienen para cada uno de los grupos étnicos. Es importante subrayar el grado de victimización de niños, niñas y adolescentes que alcanza el 28% de la población étnica y el de juventud el 20%.

Víctimas étnicas y ciclo vital

Ciclo Vital	N. de víctimas	% Del total víctimas étnicas
entre 0 y 5	35.864	5,6%
entre 6 y 12	119.842	18,6%
entre 13 y 17	91.734	14,2%
entre 18 y 26	126.705	19,6%
entre 27 y 60	217.018	33,6%
entre 61 y 100	38.630	6,0%
ND	15.962	2,5%
TOTAL GENERAL	645.755	100,0%

Fuente: Registro Único de Víctimas- UAERIV, Acumulado con corte 30 de mayo 2013.

Este cuadro evidencia el número de hechos victimizantes sufridos por las víctimas. El número de hechos victimizantes difiere del número total de víctimas en tanto una sola víctima puede

sufrir varios hechos victimizantes. En total los grupos étnicos presentan 714.422 hechos victimizantes registrados en el RUV.

Hechos Victimizantes y Pertenencia Étnica

Pertenencia étnica	N. de hechos	% del total de hechos
Ninguna	5.655.845	88,8%
Negro(a) o Afrocolombiano(a)	541.992	8,5%
Indígena	132.882	2,1%
Gitano(a) ROM	30.759	0,5%
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	8.522	0,1%
Palenquero	267	0,004%
Total	6.370.267	100,0%

Fuente: Registro Único de Víctimas- UAERIV, Acumulado con corte 30 de mayo 2013.

El siguiente cuadro identifica la distribución de los hechos victimizantes según la información en el RUV de las víctimas individuales con pertenencia a cada grupo étnico. Cuando se hace el mismo ejercicio para la población total del RUV se obtiene que mientras que la proporción de desplazamientos forzados en el RUV general es aproximadamente del 82,9% y en la población sin pertenencia étnica es del 81,2%, para las víctimas de grupos étnicos la proporción de desplazamientos forzados respecto a al total de hechos es de 96,4%.

Cabe resaltar que la relación de hechos de desplazamiento forzado frente a los otros hechos victimizantes puede explicarse por : 1) el reconocimiento de hechos como delitos de violencia sexual presenta resistencia de tipo cultural que inciden en su no declaración; 2) otros hechos como hostigamiento, amenazas, tortura, desaparición, minas antipersona muestran una subvaloración en el registro debido al temor de declarar estos hechos y a la situación de confinamiento que presentan en especial algunas comunidades étnicas; 3), el evidente subregistro de los hechos relacionados con el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes; 4) ante la expulsión de su territorio, el hecho de desplazamiento es casi siempre

registrado en tanto la necesidad de recibir la ayuda humanitaria y atención del Estado; y 5) las ya mencionadas barreras a la declaración y el registro.

Tipos de hechos victimizantes y grupos étnicos

Tipo de Hechos Victimizante	Gitano(a) ROM	Indígena	Negro(a) o Afrocolom biano(a)	Palenquero	Raizal	Total general	% del Total
Desplazamiento forzado	30.738	130.850	520.960	145	5.788	688.481	96,4%
Homicidio	12	902	6.214	54	1.917	9.099	1,3%
Amenaza	1	394	6.031	23	20	6.469	0,9%
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos		173	2.539	14	123	2.849	0,4%
Eventos Masivos		185	2.554			2.739	0,4%
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	7	218	1.777	22	573	2.597	0,4%
Desaparición forzada	1	89	1.355	3	71	1.519	0,2%
Secuestro		7	224	5	6	242	0,03%
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado		1	167			168	0,02%
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo sin improvisado		37	52	1	24	114	0,02%
Tortura		16	81			97	0,01%
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados		10	38			48	0,01%
Total general	30.759	132.882	541.992	267	8.522	714.422	100,0%

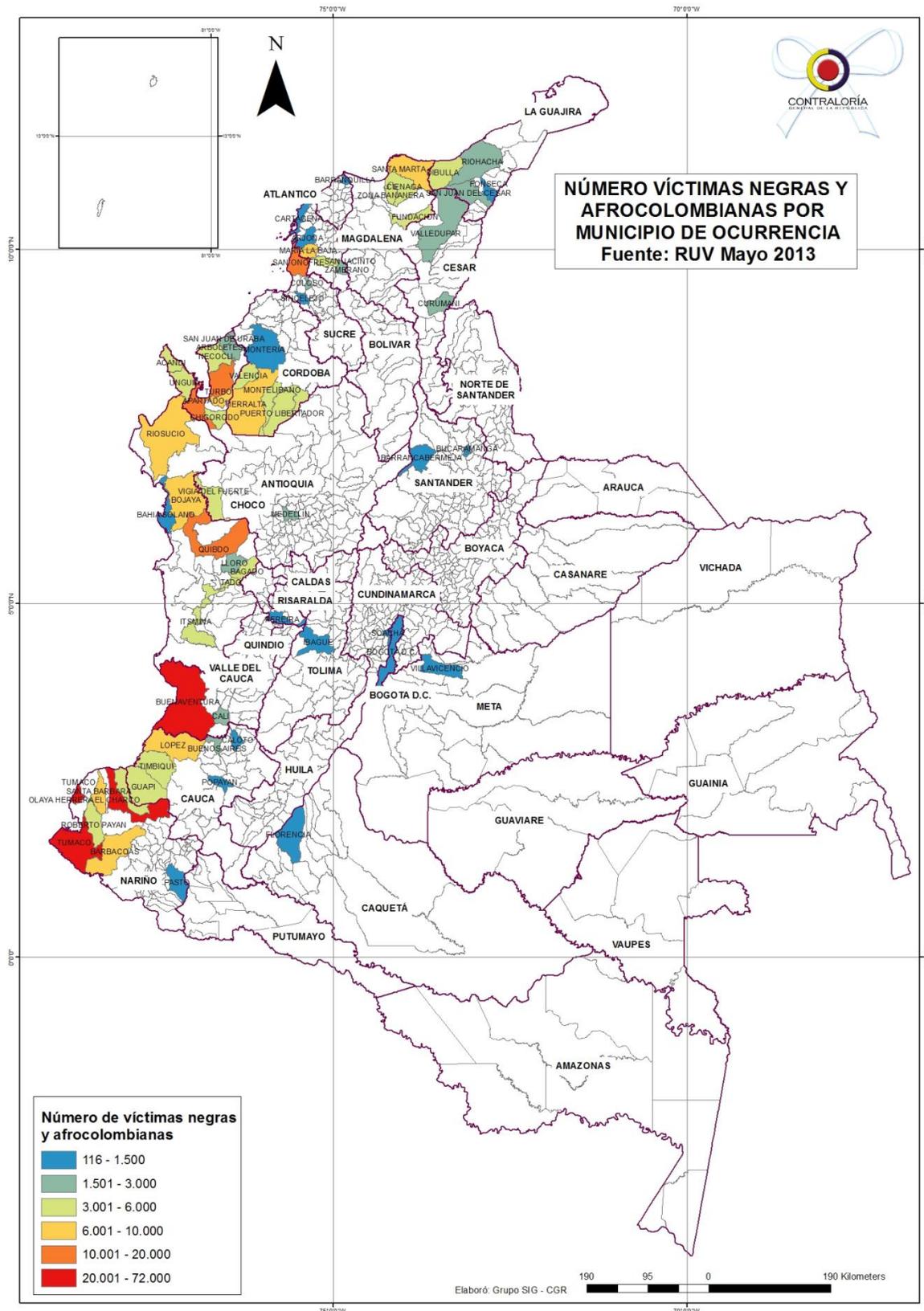
Fuente: Registro Único de Víctimas- UAERIV, Acumulado con corte 30 de mayo 2013.

2.2.1 Lugares de Ocurrencia de los hechos.

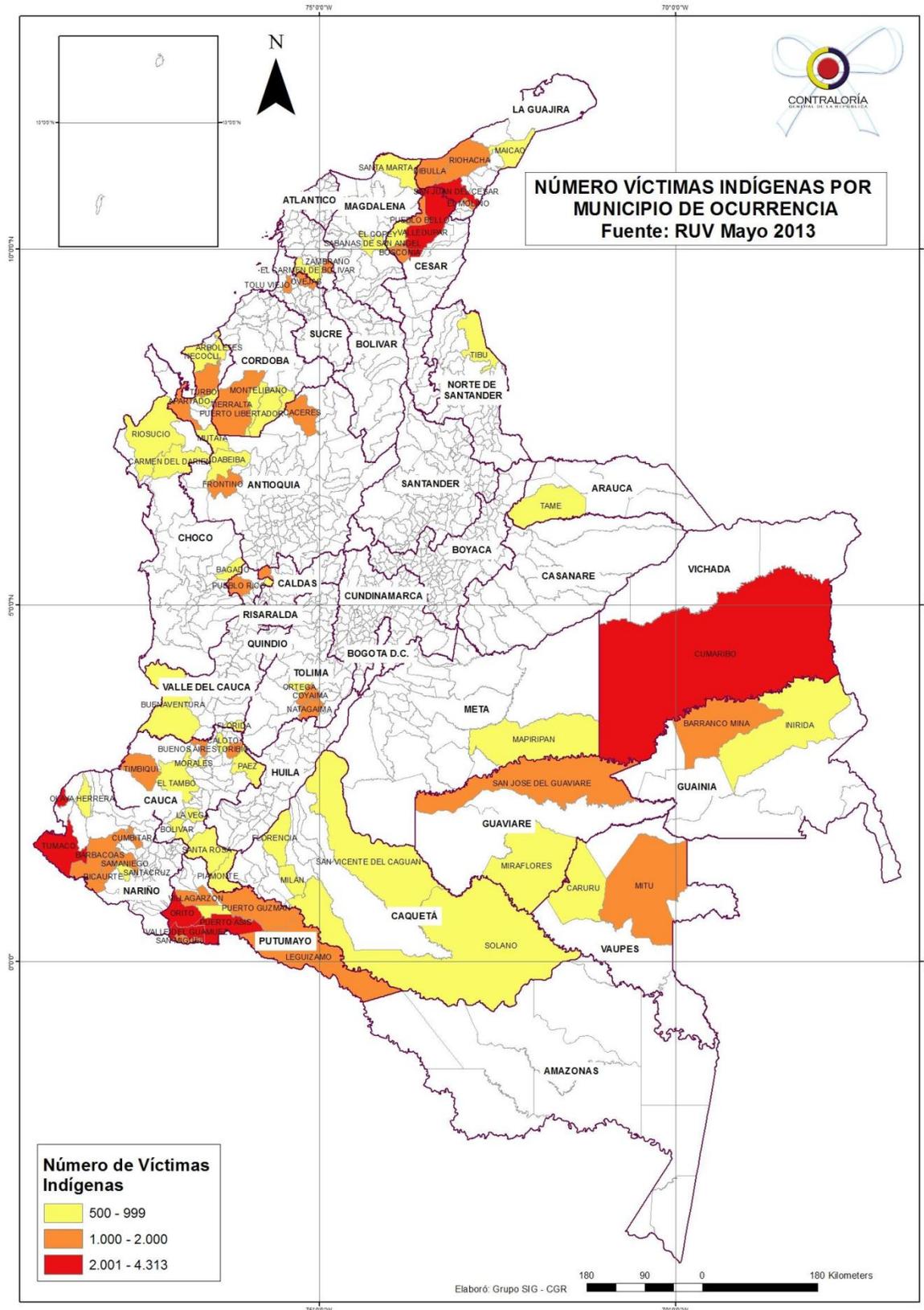
De la información suministrada por la Unidad de Víctimas sobre el lugar de ocurrencia los hechos victimizantes por departamento se presenta la siguiente información para cada uno de los grupos étnicos:

En el caso específico de los negros o afrocolombianos cuatro (4) departamentos representan el 61.6% de los hechos que han afectado a esta población: Nariño representa el 20% con 108.660 hechos, Chocó el 15.5% con 84.271 hechos, Valle del Cauca el 14.3% con 77.660 hechos y Antioquía el 11.7% con 63.559 hechos. En cuanto a la distribución municipal se tiene que para la población negra o afrocolombiana los municipios con una ocurrencia de más de 10.000 hechos victimizantes son: Buenaventura (Valle del Cauca) 70.417, San Andrés de Tumaco (Valle del Cauca) 49.772, El Charco (Nariño) 20.243, San Onofre (Sucre) 13.286, Quibdó (Chocó) 13.198, Turbo (Antioquía) 12.696 y Río Sucio (Chocó) 10.089. En total se registran hechos victimizantes a la población afrocolombiana en 877 municipios del país.

En el siguiente mapa se gráfica la dinámica de victimización de acuerdo al municipio de ocurrencia:



Para la población indígena ocho (8) departamentos registran el 62% de los hechos. La distribución territorial es la siguiente: Cauca el 10.9% con 14.486, Nariño el 10.7% con 14.218 hechos, Putumayo el 9.6% con 12.775 hechos, Antioquia el 8.6% con 11.487 hechos, Cesar el 6.5% con 8.685 hechos, La Guajira el 6.2% con 8.300 hechos, Chocó 4.9% con 6.456 hechos y Tolima el 4.5% con 6.002 hechos. Respecto al municipio de ocurrencia los hechos registrados tuvieron lugar en 802 municipios del país, con una distribución en todos los departamentos a excepción de San Andrés y Providencia. Los principales municipios de ocurrencia con más de 2.000 hechos victimizantes son San Andrés de Tumaco (Valle del Cauca) 4.313, Valledupar (Cesar) 3.277, San Juan del Cesar 2.367 (La Guajira), Valle del Guamuez (Putumayo) 2.152, Riosucio (Chocó) 2.090, Orito (Putumayo) 2.063, Puerto Asís (Putumayo) 2.009, Cumaribo (Vichada) 2.008 hechos victimizantes. En el siguiente mapa se gráfica la información presentada.



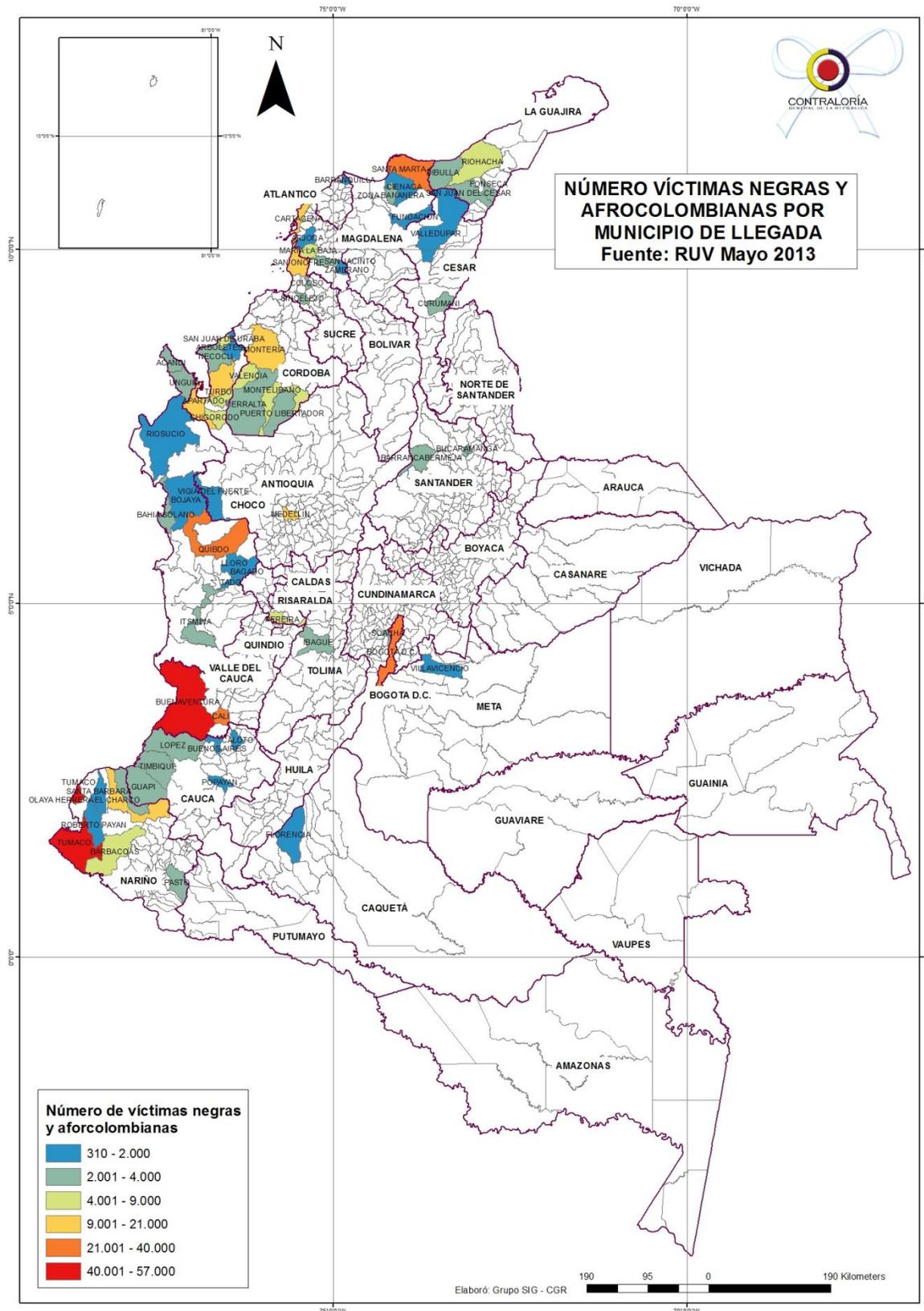
En el caso de la población gitana o rrom el 63% de los hechos que los afectaron tuvieron ocurrencia en siete (7) departamentos de la siguiente manera: Tolima el 18.9% con 5.823 hechos, Antioquía el 15.6% con 4.799 hechos, Cesar 9.5% con 2.916 hechos, Caquetá el 6.1% con 1.879 hechos, Huila el 4.6% con 1.404 hechos, Córdoba el 4.3% con 1.331 hechos, Norte de Santander 4.3% con 1.318 hechos. Los municipios de mayor ocurrencia de hechos en el país para la población Rrom son 724, sin embargo en 662 de ellos se registran menos de 100 hechos. Los municipios con ocurrencia de más 1.000 hechos son cuatro (4), Líbano (Tolima) 2.318, Becerril (Cesar) 1.771, Turbo (Antioquia) 1.269, Apartadó (Antioquía) 1.244 hechos.

En caso de la población palenquera el 61% de los hechos que registró este grupo étnico, tuvieron ocurrencia en tres (3) departamentos, así: De manera relevante en Bolívar el 44.9% con 120 hechos, y en Nariño y Valle del Cauca con el 8.2% para cada uno. La situación de la población palenquera es particular, teniendo en cuenta que el municipio de asentamiento de esta comunidad es Mahates (Bolívar), por tanto solo allí se registran más de 100 hechos.

Finalmente, la población raizal el 50% de los hechos que registró esta población tuvieron ocurrencia en 4 departamentos, así: Valle del Cauca el 16,6% con 1.412 hechos, Antioquía el 14,7% con 1.255 hechos, Nariño el 11,9% con 1.012, Cauca el 6,8% con 580 hechos. A pesar de que el Registro Único de Víctimas refleje que en caso de la población raizal, el principal municipio de ocurrencia con más de 1.000 hechos victimizantes es Buenaventura (Valle del Cauca) con 1.005 hechos, seguido por San Andrés de Tumaco (Valle del Cauca) con 560 hechos y de Tame (Arauca) con 219 hechos, estos datos dan lugar a muchas dudas, teniendo en cuenta que esta población se ubica en San Andrés y Providencia.

2.2.2 Lugares de llegada de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos.

Para el caso de la población negra o afrocolombiana el 73% de desplazamientos fueron recepcionados en los departamentos de Valle del Cauca 18%, Nariño 14%, Chocó 10.3%, Antioquía 10.2%, Bogotá 7.2%, Bolívar 7% y Córdoba 6.2%. Los principales municipios de acogida de hechos de desplazamiento son en su orden: Buenaventura 11%, San Andrés de Tumaco 8.8%, Bogotá 7.5%, Cali 6.6%, Quibdó 6%, Santa Marta 4.2%. Así se ilustra en el siguiente mapa:



En el caso de la población indígena el 50% de desplazamientos tuvo como lugar de acogida a los departamentos de Nariño 11.9%, Antioquia 8.2%, Bogotá 7.5%, Cesar 7.3%, Cauca 7%, Putumayo 6.6% y La Guajira 6.0%. En cuanto a los principales municipios de llegada de desplazamientos son: Bogotá 7.6%, Inírida 3.4%, Valledupar 3.2%, Bosconia (Cesar) 3.1%, San Andrés de Tumaco 3%, Mocoa 2.4%, Cali 2.4%, Popayán 2.1%.

Para el caso de la población rrom un 63.5% de desplazamientos fueron acogidos por los departamentos de Bogotá 31.3%, Antioquía 18.3% y Tolima 13.9%.; la población palenquera en un 31% de casos su departamento de acogida es Bolívar. En el caso de la población raizal el 32% de los casos no define esta información, el 10% llega a Antioquia con el 10.6%, Nariño con el 7%, Arauca con el 6.9%. Los principales municipios de acogida de hechos de desplazamiento son: Bogotá 31.3%, Líbano 12.5%, Apartado 8.8%, Becerril 6.9% y Turbo 3.8%. Para la población raizal los principales municipios de llegada de hechos de desplazamiento son: Arauca 6.7%, San Andrés de Tumaco 6.4% y Bogotá 6.1%.

Finalmente, la población palenquera tiene como el principal municipio de acogida de desplazamientos a Mahates con 54%, este es el municipio de asentamiento de esta comunidad como también el principal municipio de ocurrencia de hechos, lo cual es posible explicar por un desplazamiento inter-veredal.

En general, Bogotá aparece como principal receptor de hechos sufridos por víctimas étnicas, seguido por Buenaventura y San Andrés de Tumaco. Estos municipios son también los principales municipios de ocurrencia de hechos victimizantes lo cual evidencia la dinámica de desplazamientos intra-municipales que se presentan en estos dos municipios.

2.2.3 Eventos masivos registrados en el RUV que afectaron personas con pertenencia étnica.

El siguiente gráfico registra los hechos de desplazamiento de las víctimas étnicas discriminada por masivos e individuales. El 80% de los desplazamientos masivos tuvieron ocurrencia en los departamentos de Nariño 26.4%, Chocó 20.9%, Valle del Cauca 12.8%, Cauca 11.5% y Antioquía 8.8%.

Desde la dimensión de los municipios afectados el desplazamiento masivo tuvo ocurrencia principalmente en los municipios de El Charco 14.1%, Buenaventura (Valle del Cauca) 12.5%, Bojayá (Chocó) 4.2%, Santa Bárbara (Nariño) 3.2%, Valencia (Córdoba) 2.9%, Timbiquí (Cauca) 2.8%, Buenos Aires (Cauca) 2.6%.



Fuente: Registro Único de Víctimas. UEARIV. Acumulado a 30 de mayo de 2013.

2.2.4 Hechos victimizantes por año

El siguiente cuadro evidencia el número de hechos victimizantes registrados en el RUV de acuerdo al año de ocurrencia a partir del año 2000. Frente a las cifras es importante subrayar varios elementos: el RUV sólo presenta los hechos victimizantes incluidos en el registro y por lo tanto no tiene en cuenta las solicitudes de ingreso al registro que pueden dar cuenta de una situación aún más preocupante. En segundo lugar, y tal como lo señala la Corte Constitucional en el auto 119 de junio de 2013, la UAERIV no estaba incluyendo en el registro a las víctimas de las BACRIM y/o de otros grupos post-restitución. El cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional por parte de la UAERIV implicara un incremento de las cifras de desplazamiento forzado sobre todo en los años en cuestión. En general para todos los años hay que tener en cuenta que actualmente existen barreras de acceso para el registro que hacen que exista una subdimensión de la victimización en los datos extraídos del RUV.

Hechos victimizantes por año de ocurrencia

Hechos Victimizantes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Desplazamiento forzado	32.097	48.586	51.518	34.227	36.558	50.197	55.142	76.571	69.697	42.166	35.159	52.329	18.619
Otros Hechos Victimizantes	1.108	591	1.021	542	456	698	1.196	1.709	1.537	1.179	1.131	2.723	5.430
Total general	33.205	49.177	52.539	34.769	37.014	50.895	56.338	78.280	71.234	43.345	36.290	55.052	24.049

Los hechos presentados en el 2012 se concentraron en cuatro (4) departamentos: Nariño 38.7%, Valle del Cauca 19.2%, Cauca 14.6% y Chocó 13.1%, tendencia que se registró también para el año 2011. De igual manera, se destacan como municipios de ocurrencia de los hechos en 2012 para el total de étnicos, los siguientes: San Andrés de Tumaco 24.6% y Buenaventura 17.1%, seguidos por Timbiquí 3.5%, Quibdó 3.5% y Guapi 3%. Para el año 2011 se registraron nuevamente como principales municipios de ocurrencia Buenaventura 25.2% y San Andrés de Tumaco 21.5%, seguidos por Timbiquí 3.9%, Guapi 2.8%, Medio Atrato 2.6%, El Charco 2.8%.

El siguiente cuadro muestra la distribución por año de 2004 a 2011 de los hechos victimizantes para la población negra o afrocolombiana que realizó de manera individual su proceso de inclusión, donde para el último año se indica un notable ascenso de las amenazas, los actos terroristas, atentados, combates y hostigamientos y el abandono o despojo forzado de tierras.

Dinámica de la victimización de la población negra o afrocolombiana 2004-2012

HECHO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Desplazamiento forzado	21.877	31.708	39.700	59.427	50.645	31.466	27.200	44.646
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	22	44	32	36	216	62	32	191
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	53	42	32	105	59	83	127	517
Amenaza	75	150	87	138	123	86	148	786
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado	7	7	4	1	10	6	6	10
Desaparición forzada	36	46	60	87	55	58	93	117
Eventos Masivos								
Homicidio	182	209	334	202	489	451	456	757
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado		2	1	2	7	2	2	9
Secuestro	7	16	7	5	22	4	5	8
Tortura		1	1	1	1		4	11
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados		2	1		4	12	8	2
Total General	22.259	32.227	40.259	60.004	51.631	32.230	28.081	47.054

Fuente: Registro Único de Víctimas-UAERIV. Corte 30 de mayo de 2013

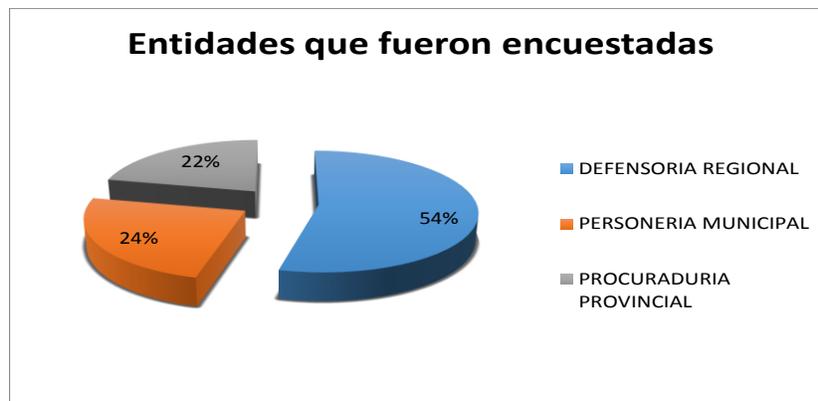
Para el caso de la población Indígena, el siguiente cuadro muestra la evolución de los hechos victimizantes en el lapso de 2004-2011. En este caso se destaca el ascenso de hechos de abandono y despojo forzado de tierras para el último año, las amenazas. Sin embargo, vale la pena señalar que las declaraciones de 2012, que ya han sido incluidas en el RUV para estas víctimas que realizaron la declaración de manera individual, arrojan una cifra de 94 atentados, hostigamientos, atentados o combates y 168 amenazas, lo cual es destacable frente a los años presentados en la tabla.

Dinámica de la victimización de la población indígena 2004-2012

HECHO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Desplazamiento forzado	11.500	13.484	11.580	12.901	14.454	7.604	6.321	6.637
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	2	5	7	13	13	4	6	40
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos			2	3	4	8	5	9
Amenaza		5	3	1	7	7	17	19
Desaparición forzada		16	18	5	6	1	7	2
Homicidio	16	43	113	100	85	88	43	73
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo improvisado					2	5	7	2
Tortura								2
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades Relacionadas con grupos armados			8				1	1
Total general	11.523	13.561	11.722	13.032	14.579	7.726	6.406	6.862

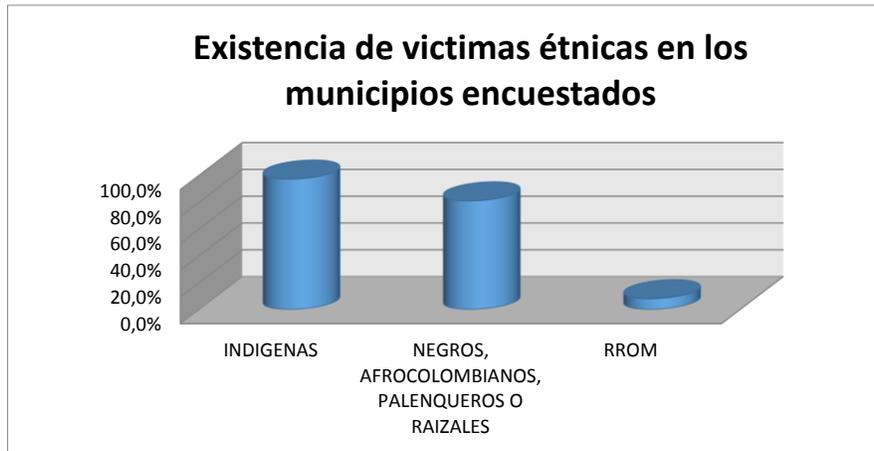
2.3 Sub-registro y Barreras de Acceso

Para abordar el tema de barreras de acceso al proceso de registro por parte de las comunidades y grupos étnicos, la Contraloría General de la República realizó una encuesta no aleatoria dirigida a defensores regionales, procuradores provinciales y personeros municipales con el fin de recabar información acerca de las condiciones actuales para la toma de declaraciones y el proceso de registro de la población étnica. Esta encuesta fue respondida por 40 funcionarios de las entidades mencionadas. La distribución de cuestionarios respondidos por cada entidad fue la siguiente:



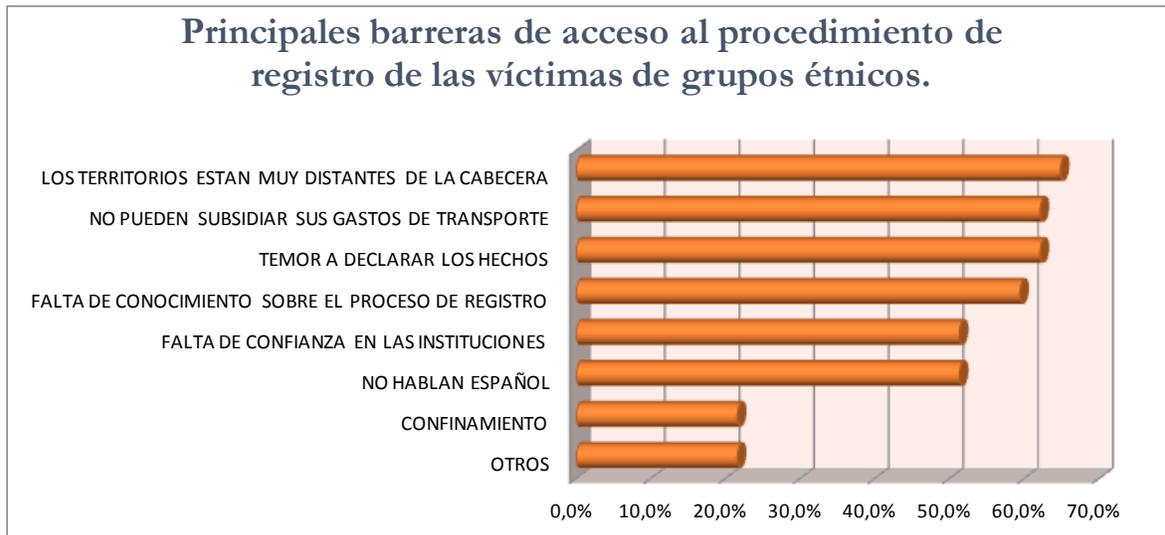
Fuente: Encuesta sobre barreras de acceso. COSOC. 2013.

En el caso de los Defensores Regionales del Pueblo, el cuestionario fue enviado a todos los departamentos y para Procuradores y Personeros se seleccionaron 20 municipios con incidencia en las cifras de victimización étnica. Así, las repuestas acerca de la existencia de grupos étnicos víctimas del conflicto armado se distribuyeron de la siguiente manera:



Fuente: Encuesta sobre barreras de acceso. COSOC. 2013.

Los resultados respecto a las barreras de acceso al procedimiento de registro identificadas por los funcionarios del Ministerio Público fueron los siguientes:



Fuente: Encuesta sobre barreras de acceso. COSOC. 2013.

Se identificaron diferentes tipos de barreras de acceso al proceso de declaración. Las razones principales se relacionan con la distancia entre los territorios colectivos de las comunidades étnicas y las cabeceras municipales donde se encuentran las oficinas del Ministerio Público,

únicas entidades facultadas para tomar la declaración. En este sentido, es necesaria la creación de una estrategia en coordinación entre el Ministerio Público y la UAERIV, para que se garantice el acceso al registro de estas poblaciones sin que necesariamente sean las víctimas las que deban subsidiar y afrontar el desplazamiento hasta las cabeceras municipales.

En tal sentido hay que dotar a las entidades que desarrollan esta labor del presupuesto requerido para tales efectos, y en correspondencia al principio de subsidiariedad consagrado en la ley, es importante que la UAERIV, genere mecanismos que faciliten la tarea asignada al Ministerio Público en su conjunto, teniendo en cuenta la capacidad institucional de cada entidad. En particular, las Personerías Municipales, que reciben más del 80% del total de declaraciones de las víctimas, incluidas las pertenecientes a grupos étnicos, no cuentan con los recursos que les permita realizar esta actividad de manera oportuna, y con mayor eficiencia; sobre todo los municipios de categoría 5 y 6 presentan mayores dificultades por a falta de recurso humano, e infraestructura para llevar a cabo este proceso. Igualmente, como se señaló anteriormente en este capítulo, las comunidades en confinamiento están absolutamente impedidas para acceder a las rutas de derechos y reparación ante la ausencia de una estrategia que permita no solo registrarlas, lo cual las hace invisibles en las cifras, sino que haga posible la atención y asistencia de las poblaciones victimizadas.

Por otra parte, el desconocimiento de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas respecto a los procedimientos institucionales en general y particularmente los que atañen al conjunto de medidas que pueden reclamar en su condición de víctimas, en el marco de la ley de víctimas y de los decretos especiales con fuerza de ley, implica la necesidad de un mayor esfuerzo en las campañas de divulgación y socialización de dichas normas, teniendo en cuenta muy especialmente las diferencias lingüísticas de los pueblos, como ya se dijo en el capítulo de adecuación institucional.

En este sentido, los funcionarios encargados de la toma de declaraciones hicieron énfasis en las dificultades notables para comprender, por parte de las víctimas, el alcance y finalidad de este procedimiento, a través del Formato Único de Declaración (FUD) establecido por la Unidad de Víctimas, situación que se torna más difícil por las diferencias lingüísticas. Esta situación no sólo es una barrera de acceso al registro, que puede limitar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en estos marcos normativos, y el acceso a los programas de atención y reparación exigen además un conjunto de requisitos y procedimientos. Adicionalmente, la forma de relacionamiento con las instituciones del Estado presenta particularidades que demandan un ejercicio pedagógico de comprensión y socialización.

Se considera fundamental integrar a las instituciones que garantizan el marco de derechos, las medidas de prevención, protección, atención y reparación, personas que pertenezcan a comunidades y pueblos étnicos como estrategia que facilite la superación de esta barrera.

Por otra parte, la falta de confianza en las instituciones de carácter regional ha impedido que las comunidades se acerquen con el ánimo de declarar los hechos de los que fueron víctimas. El temor fundado por la presencia de actores armados al margen de ley también limita seriamente el acceso al proceso de registro de las víctimas, y por otra parte, los funcionarios también resultan fuertemente intimidados por estos grupos ilegales obstaculizando su labor, y reduciendo las posibilidades de denuncia por hechos de violencia, abuso y despojo.

Además de lo anterior, los entrevistados manifestaron que no se cuenta con el personal suficiente para la toma de las declaraciones, hay una alta demanda de declaraciones que desborda las capacidades institucionales y que obliga a realizar un ejercicio de asignación de turnos para la toma o recepción de las mismas que en algunos casos, puede tomar varios meses de espera. Este hecho ha tenido efectos negativos porque las víctimas pueden desistir de la presentación de la declaración.

Adicionalmente, la falta de elementos de trabajo y las limitaciones del espacio físico no ayuda a este proceso, toda vez que no se tienen lugares adecuados para la toma de declaraciones que faciliten la confidencialidad y permita una atención digna. Es importante adoptar medidas para superar estas limitaciones, para que las víctimas puedan presentar su declaración en cualquier momento y en condiciones adecuadas.

Por otra parte, la UEARIV no está cumpliendo con los términos señalados para el proceso administrativo de valoración de la declaración y se demora mucho más en realizar la notificación a la víctima sobre la decisión de inclusión o no en el RUV.

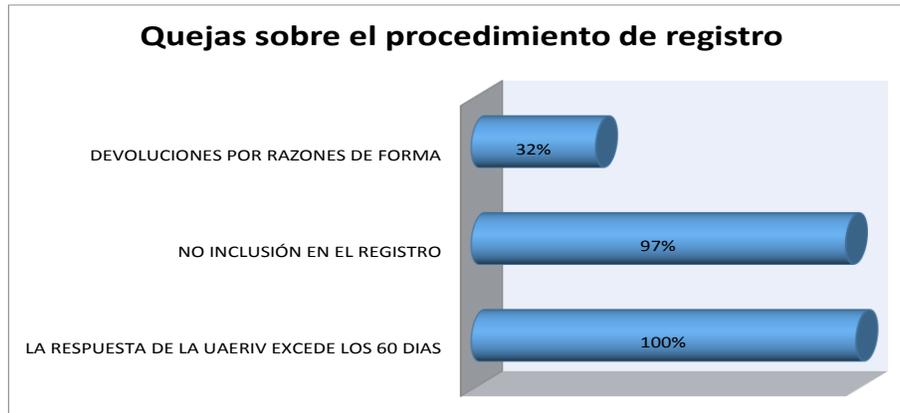
Otra dificultad identificada se refiere a los gastos en que deben incurrir para el envío de los formularios únicos de declaración de forma física a la UAERIV, dado que en muchas ocasiones deben esperar a contar con los recursos para ello, lo cual constituye un factor preocupante, toda vez que dicha demora está retrasando el inicio del proceso de evaluación de ingreso al RUV. Este problema puede ser solucionado con el acceso a la toma de declaración en línea, para lo cual se debe tener conectividad de internet de manera permanente para realizarlo.

Por otra parte, se confirmó la inexistencia de procedimientos especiales o diferencial o una ruta específica para el registro de la población étnica. A respecto la UAERIV expresó que hasta el momento la ruta de registro de la población víctima de manera individual es sólo una y que el nuevo FUD aprobado, que incluye variables de identificación étnica, aún no se ha implementado, y que hasta este momento se han realizado las capacitaciones a los funcionarios del Ministerio Público y se está desarrollando la adaptación de la herramienta tecnológica.

De igual forma, aunque ya fue aprobado un módulo de registro colectivo para sujetos étnicos, a la fecha de este informe no se ha implementado este instrumento, por lo que nuevamente se reitera que el ingreso de los sujetos colectivos étnicos no se está realizando de manera adecuada. La Unidad ha manifestado que se encuentra adelantando mediante oferta un ejercicio de ingreso al registro, sin que se tenga claridad respecto del momento en que se pueda recibir, por parte del Ministerio Público, la solicitud de inscripción en el registro a todas aquellas comunidades, pueblos indígenas o grupos étnicos que deseen solicitar su reparación y restitución de derechos.

Actualmente, según la UAERIV, en el RUV temporal se encuentran identificados como sujetos colectivos étnicos solo 4 comunidades, sin embargo la declaración, como se ordena en los decretos especiales con fuerza de ley, no fue tomada por la Defensoría o Procuraduría y se desconoce si los personeros realizaron este trámite. De igual forma, se recomienda que para estos casos, la subdirección de registro de la UAERIV articule a su procedimiento de valoraciones las bases de datos del Ministerio del Interior, ya que es la entidad del Estado con mayor experiencia e información sobre la situación de pueblos y comunidades étnicas.

En cuanto a las quejas de las víctimas étnicas sobre el procedimiento de registro, los funcionarios dieron relevancia a dos motivos, el primero la tardanza en los procedimientos de valoración de la UAERIV, los cuales han venido excediendo los 60 días que establece la ley, y por otra parte, la no inclusión en el registro. Acerca de esta última los funcionarios del Ministerio Público expresaron que algunos casos de esta negación de inclusión, tienen relación con el tipo de actor armado a quien se le imputan la vulneración de los derechos, reconociendo que fueron los denominados grupos posdemovilizados, sobre los cuales la unidad venía negando el registro por considerarlos como un actor que no se encontraba el marco del artículo 3 de la ley 1448 de 2011.



Fuente: Encuesta sobre barreras de acceso. COSOC. 2013.

Respecto a lo anterior, la corte constitucional ordeno recientemente con la expedición del auto 119 del 24 de junio de 2013 la inclusión estas las víctimas¹². La orden emanada por la corte no permite incertidumbre acerca de la inclusión de víctimas de BACRIM. Por esto, la Comisión de Seguimiento recomienda a la UEARIV que en cumplimiento de esta decisión judicial se establezca una estrategia que permita la revaloración urgente y prioritaria de las víctimas que fueron no incluidas, y que por lo tanto perdieron, no sólo el reconocimiento de sus derechos a la reparación integral, sino que dejaron de ser cubiertas por la asistencia inmediata, que estaba siendo prestada por los entes territoriales, desde el momento de la negación de inscripción en el registro, situación que agudizó la crisis humanitaria de estas personas que quedaron en desprotección del Estado.

¹² El auto 119 de 2013 decide ordenar: “ a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que adopte las medidas que sean necesarias para asegurar que, de manera inmediata, se inscriba en el Registro Único de Víctimas a la población que se ve forzada a desplazarse bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, siempre que se cumplan los dos requisitos mínimos necesarios para adquirir tal condición, es decir, con independencia de si el desplazamiento forzado se presenta con ocasión del conflicto armado y sin distinciones en razón de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común) y de su modo de operar”.

CAPÍTULO 3.

Asistencia, Atención y Ayuda humanitaria

3. ASISTENCIA, ATENCIÓN Y AYUDA HUMANITARIA

En este capítulo se incluye la valoración de los temas de atención, asistencia y ayuda humanitaria a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, considerados en sus dimensiones individual y colectiva, con fundamento en los principios y derechos especiales establecidos en los Decretos Ley diferenciales 4633/2011 (indígenas), 4634/2011 (Rrom) y 4635/2012 (comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras).

El presente capítulo se sustenta en la información consultada mediante encuestas a instituciones del orden local o regional, a través de las Defensorías Regionales, en las cuales se indagó sobre el grado de cumplimiento de las acciones adelantadas por las entidades competentes, en lo relacionado con el deber de garantizar de manera efectiva los derechos conferidos por los decretos especiales a los grupos étnicos en la vigencia comprendida entre el período de junio de 2012 y primer semestre de 2013 (corte a mayo 31).

Igualmente, se indagó acerca del componente de atención, en el marco de las acciones de asesoría, atención, acompañamiento, defensa y protección de los derechos de víctimas pertenecientes a esta población, desplegadas por las Defensorías Regionales de cada uno de los 32 departamentos del país; así como las consultas realizadas ante las instituciones concernidas respecto a las obligaciones emanadas de dichos decretos. El instrumento de consulta elaborado para obtener la información con la cual se estructura el contenido del presente documento, consistió en un formato de preguntas dirigidas a recabar información suficiente y territorialmente consecuente acerca de la garantía de derechos de atención, asistencia y reparación.

El análisis de la información consultada devela, que las acciones de las autoridades del Estado en los órdenes municipal, departamental y nacional, frente al grado de efectividad de los derechos fundamentales colectivos e integrales de las víctimas de los pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom (gitano), son incipientes, circunstancia que se sustenta tanto por el precario desarrollo de los componentes establecidos en los decretos con fuerza de ley, así como por la inacción de parte de las

entidades responsables. Esta circunstancia conduce a la imposibilidad de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado frente a las víctimas de este sector de población.

De otra parte, la información aportada por las Defensorías Regionales, en términos generales permiten inferir que aún cuando se han dispuesto desde el punto de vista formal, algunas acciones dirigidas al desarrollo de su cumplimiento, a través de lineamientos de una política pública¹³, el resultado visualizado a través del diagnóstico, no refleja que tales derechos se materialicen en la vida cotidiana de los pueblos y comunidades étnicas víctimas de múltiples y graves vulneraciones causadas en un largo trascurso de tiempo, por causa del conflicto armado y de diversos factores conexos, cuyos efectos han recaído en vulneraciones graves en contra de su vida e integridad (individual y colectiva), así como en el despojo de sus territorios y los derechos conexos a éste.

Desde una mirada garantista de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de las víctimas de los grupos étnicos amparadas por los decretos con fuerza de Ley, el resultado de los reportes obtenidos en el ejercicio realizado por la Comisión de Seguimiento para determinar el estado de avance indicado, evidencia la persistencia de la vulnerabilidad a la cual ha sido sometida esta población por las causas antes mencionadas. Tal circunstancia obliga a requerir a las autoridades estatales del orden nacional, departamental y local, concernidas con el deber constitucional y legal de cumplir esta normativa especial, con el fin de instar la adopción de las acciones, los procedimientos y las estrategias necesarias y prioritarias, que respondan a la asistencia y atención en forma adecuada, efectiva, diferencial y sin dilación, para restablecer los derechos humanos que siguen siendo vulnerados a las víctimas individuales y colectivas pertenecientes a grupos étnicos.

¹³ CONPES 3726-2012

En consecuencia, el énfasis de esta observación se acentúa en un requerimiento de urgencia dirigido a las instituciones comprometidas para que de manera oportuna, eficaz, adecuada, diferencial e integral, se proceda a la adecuación institucional, a su coordinación y articulación con miras a no prolongar la demora en la asistencia, atención y protección que demandan las víctimas de estos grupos étnicos, conforme a lo establecido en los decretos ley, los estándares y procedimientos normativos constitucionales, los instrumentos internacionales y la jurisprudencia constitucional que reconoce y garantiza sus derechos fundamentales, colectivos e integrales.

3.1 Referentes legales que garantizan la asistencia y atención de víctimas pertenecientes a grupos étnicos.

La atención y asistencia de carácter diferencial para las víctimas de los grupos étnicos, en el marco de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho de Colombia, el cual es recogido en los considerandos y principios de los decretos con fuerza de Ley, es entendida como el conjunto de acciones y medidas de política pública que deben desarrollarse mediante programas y proyectos garantizados de forma concreta y, por ende, contar con una institucionalidad adecuada y la disponibilidad presupuestal suficiente, que permitan la sostenibilidad de las metas dirigidas a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales colectivos e integrales de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos en los tiempos establecidos por este marco normativo especial, tarea que compete a las entidades concernidas¹⁴.

En esta perspectiva, la misión de las entidades estatales frente al diseño de la política pública, se estructuró con base en componentes normativos concretos que están trazados en los decretos especiales y, que valorados en conjunto estructuran un modelo de atención

¹⁴ La atención con enfoque diferencial recae por orden de los decretos en la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación de Víctimas, en coordinación con los entes territoriales (Departamentos, municipios y distritos) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidades que deberán implementarla en concordancia con la jurisprudencia emanada por la Corte Constitucional.

humanitaria especial, integrado por elementos sustanciales y procedimentales¹⁵ (asistencia funeraria, atención en salud, en educación, vivienda -en contexto urbano y rural-, entre los más relevantes), que requiere la protección de la identidad y prácticas culturales de los sujetos de estos derechos, con miras a la pervivencia de comunidades étnicas en riesgo de extinción.

La **Atención Humanitaria** de acuerdo con los decretos en referencia, implica tres momentos orientados a la garantía efectiva de los derechos de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos en: **situaciones inmediatas, situaciones de emergencia y situaciones de transición**¹⁶.

El criterio rector para el desarrollo de estas modalidades de atención implica el respeto de la identidad cultural, usos y costumbres de los grupos étnicos; respecto a los derechos de los pueblos indígenas se incluye la previsión de tener en cuenta el derecho propio, derecho mayor o ley de origen.

¹⁵ De manera específica, el Decreto 4633 (Arts. 91 a 98) consagra la atención humanitaria inmediata y de emergencia, la atención humanitaria de transición y la atención de emergencia especial en los casos de desplazamientos colectivos y/o masivos de los grupos étnicos, así como la atención que requiere brindarse a las comunidades receptora de este tipo de desplazamientos.

¹⁶ **Atención inmediata.** Se entiende que ésta debe prestarse desde el momento en que la víctima presenta la declaración hasta el momento en que se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Atención humanitaria de emergencia. Es a la que tienen derecho las víctimas en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que los incluya en el Registro Único de Víctimas. Se entrega de acuerdo con el grado de vulnerabilidad, necesidad y urgencia respecto de la subsistencia.

Atención humanitaria de transición. Es la entregada a las víctimas en situación de desplazamiento incluidas en el RUV, con desplazamiento superior a un año contado a partir de la declaración, que aún no cuentan con los elementos necesarios para la subsistencia mínima, pero cuya situación a la luz de la valoración hecha por la UARIV no presenta características de gravedad y urgencia para ser destinatarios de la AHE.

Los Decretos especiales, también otorgan a las víctimas de los grupos étnicos el derecho de asistencia funeraria (Decreto 4633. Art. 75 y Decreto 4634. Art. 53 – a excepción del Decreto 4635 de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras¹⁶). Señalan las normas el deber de las entidades territoriales, que con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios, se cubran los gastos funerarios de las víctimas indígenas o Rom, cuando no cuenten con recursos para sufragarlos; si el fallecimiento ocurre en un municipio distinto al de lugar de residencia, adicional a los gastos funerarios de traslado, se incluirán los costos de desplazamiento, hospedaje y alimentación de familiares. Obligación que debe demostrarse en los comités territoriales de justicia transicional.

La atención humanitaria inmediata y de emergencia, además de las provisiones diferenciales de los derechos especiales de grupos étnicos, establece como deber de las autoridades estatales, el de asegurar alojamiento transitorio, alimentos y artículos de aseo y cocina, entre otros, y en la atención humanitaria de transición, alimentación y alojamiento temporal, según el grado de vulnerabilidad en que se encuentren las víctimas que demandan la atención.

La normatividad establecida en los decretos ley expedidos para la protección de las víctimas de grupos es perentoria frente a la responsabilidad del cumplimiento de la atención humanitaria diferencial, dado que la grave situación que afrontan las víctimas indígenas, Rrom o afrocolombianas refleja una situación grave de vulneración de sus derechos fundamentales individuales y colectivos.

En la información sobre asistencia y atención diferencial, conforme se expresa en las referencias aportadas por las encuestas, se evidencia que en esta materia el grado de cumplimiento institucional frente a este modelo de atención, es prácticamente inexistente. Las respuestas de las entidades locales muestran que en la mayoría de casos las víctimas pertenecientes a estos grupos vienen siendo atendidas en el marco de los parámetros establecidos por la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas, estatuto legal que se aplica a las víctimas pertenecientes a sectores de población no étnica como comunidades campesinas, colonos y otros.

3.2 Atención Diferencial (Inmediata, de emergencia y de transición)

En el marco de la gestión de atención, asesoría y orientación que despliegan las defensorías regionales y las demás instituciones consultadas, las respuestas emitidas a las preguntas relacionadas con el deber de las instituciones del orden local, departamental y nacional, en

orden a identificar el grado de desarrollo de la atención diferencial a los grupos étnicos, se esbozaron los siguientes resultados:

De la muestra aportada por treinta (30) Defensorías Regionales se evidencia que en veintisiete (27) departamentos no se tiene en cuenta este tipo de atención y, en los tres (3) restantes se manifiesta que en pocos casos se aplica parcialmente el enfoque diferencial. Las observaciones indican que en la mayoría de entidades locales no se tiene conocimiento sobre esta normatividad especial.

En tal sentido, las Defensorías Regionales, a cargo del seguimiento del cumplimiento de estos decreto ley -en terreno-, consideran prioritaria la necesidad de promover entre las autoridades locales y departamentales programas orientados a lograr el conocimiento y apropiación del contenido y de los procedimientos consagrados en los decretos ley de víctimas, con miras a lograr que se emprendan acciones que permitan una eficaz implementación de la asistencia, atención y participación garantizada a las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos.

Asimismo, se estima por las mismas Defensorías Regionales que las instituciones responsables para brindar la atención diferencial, no cuentan aún con la adecuación institucional necesaria para su garantía. Se subraya al respecto, que la explicación recurrente por parte de las entidades locales concernidas se focaliza en la carencia de presupuesto para el cumplimiento de sus responsabilidades frente a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos y, de igual forma, insuficiencia en el equipo humano y logístico para el efectivo cumplimiento de los deberes que les señalan los decretos ley.

En materia de la atención humanitaria con enfoque diferencial étnico, es pertinente tener en cuenta la información aportada por la Unidad de Víctimas en documento de respuesta enviado por esa entidad a la Delegada para indígenas y Minorías Étnicas, en el que se indica que la entrega humanitaria “se hace por demanda y depende de la gravedad en las carencias de los

componentes de la subsistencia mínima”; y agrega que “la Dirección de Gestión Social y Humanitaria no establece un monto específico para la entrega del componente de atención humanitaria (en sus tres etapas) para ninguna población en particular”.¹⁷

Frente a las acciones adelantadas por instituciones como la Unidad de Víctimas, I.C.B.F, Alcaldías y Departamentos, la indagación consistió en conocer el grado de efectividad observado en las acciones que éstas desarrollan en los escenarios territoriales de su jurisdicción, a fin de que las víctimas pertenecientes a grupos étnicos puedan acceder sin barreras al goce efectivo de la atención humanitaria que los decretos con fuerza de ley establecen. De acuerdo con las respuestas emitidas sobre este tema, se pudo establecer que las entidades a cargo de la prestación de la atención y asistencia humanitaria, están implementado los procedimientos de forma inadecuada e irregular, dado que se ha registrado que en diversas ocasiones las víctimas de estos grupos no son atendidas. De otra parte, la mayoría de respuestas indican que la calidad de la atención es precaria e insuficiente para atender las múltiples necesidades que demanda la situación de las víctimas individuales o colectivas.

En cuanto al acceso a la información y a las actividades de capacitación, así como medios de movilidad y transporte que les faciliten llegar a las instituciones locales en las cuales puedan acceder al registro de su condición y obtener los beneficios consagrados en los decretos con fuerza de Ley, las respuestas sobre estos componentes de la atención humanitaria mostraron una serie de falencias en la implementación de algunos de ellos, en particular en aspectos relacionados con la información sobre los derechos y las rutas de acceso, así como en la facilitación de medios de transporte. Al respecto, se encuentra que la prestación de estos servicios es inexistente por parte de las entidades estatales competentes y se destaca que esta falencia es ocasionalmente asumida por organizaciones no gubernamentales u organismos

¹⁷ UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS. Radicado No. 20137305023521 de mayo 2 de 2013. P. 7.

internacionales de derechos humanos, las que a través de formas de cooperación suplen parte de este vacío institucional.

3.3 Atención humanitaria en los casos de desplazamientos masivos y elaboración de los respectivos censos:

En los eventos referidos a desplazamientos masivos forzados, la información reportada por las Defensorías Regionales indican que la experiencia frente a estas delicadas situaciones de vulneración de derechos fundamentales de los grupos étnicos, representa uno de los asuntos que plantea mayores dificultades, dado que el acceso a la ayuda humanitaria se dilata u obstaculiza por distintos factores, como el desconocimiento de los procedimientos o rutas a seguir, por parte de las entidades locales competentes, lo cual agudiza en mayor grado la situación de derechos humanos de las víctimas, perjuicio que refuerza la vulnerabilidad en la cual se encuentran.

Las respuestas señalan también que las alcaldías informan que cumplen con el requisito de los censos, sin embargo, suele ocurrir que en la mayoría de ocasiones los registros de la información se caracterizan por no encontrarse completos, por ser confusos y, en general, por la recepción deficiente de la información. Estos errores e inconsistencias implican para las víctimas una serie de perjuicios que les imposibilitan acceder de forma efectiva y oportuna a las diferentes ayudas humanitarias y programas complementarios. Se agrega también que, a esta problemática se aúna el hecho de que en las oficinas del Ministerio Público no se dispone de los formularios de registro que incluyan el enfoque diferencial étnico para la recepción adecuada de las declaraciones de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos.

3.4 Atención inicial de urgencia

En esta modalidad de atención las respuestas analizadas dan cuenta de una situación de insuficiencia de orden estructural, procedimental, logístico y de recurso humano idóneo, por parte de las instituciones competentes, que les permita implementar la responsabilidad de

garantizar esta atención especial y diferencial conforme lo establecido en las normas contenidas en los decretos especiales. En consecuencia, observan las defensorías regionales que, excepcionalmente, en la atención inicial de urgencia, se toman en cuenta algunas de las necesidades que demandan las víctimas de los grupos étnicos cuando acuden ante las autoridades locales concernidas con la prestación de esta modalidad de atención.

3.5 Valoración de las dificultades que tienen los grupos étnicos para acceder a la atención humanitaria y las ayudas humanitarias: inmediata, de emergencia y de transición

El balance de las respuestas en materia de atención para acceder a la ayuda humanitaria diferencial en las modalidades: inmediata, de emergencia y de transición, a partir de las fuentes analizadas, se constató en el total de las respuestas emitidas por las Defensorías Regionales consultadas que este campo del derecho no se cumple conforme los parámetros establecidos en los decretos con fuerza de ley; razón por la cual la atención que se brinda actualmente se basa en los procedimientos trazado en la Ley 1448 de 2011 para la atención humanitaria de las víctimas de otras comunidades no pertenecientes a los grupos étnicos.

La información analizada registra que existen factores de carácter administrativo y presupuestal que dificultan el acceso a la ayuda humanitaria inmediata, en particular, se indica que los funcionarios de los entes territoriales, manifiestan permanentemente, al igual que en la anterior modalidad de atención, que la “carencia de recursos” les impide cumplir debidamente la entrega de este tipo de ayudas. Asimismo, la información de las Defensorías Regionales describe como una barrera de acceso para este tipo de atención, el procedimiento que aplican los operadores contratados por los entes territoriales para realizar la entrega de estas ayudas, en particular por la falta de coordinación, seguimiento y monitoreo frente a estos contratistas.

En el departamento de Arauca, la Defensoría Regional detectó que los pueblos indígenas de esa entidad territorial, que se encuentra especialmente amparados por el Auto 004 de 2009 y por el Auto 382 de 2010, no son atendidos de manera diferencial, en consecuencia, las ayudas humanitarias que se están ofreciendo por las entidades competentes siguen la ruta trazada en la ley de víctimas para otras comunidades no étnicas. Adicionalmente, se advierte que aunque las autoridades de las comunidades beneficiarias han presentado derechos de petición, no han logrado obtener respuesta por parte de la Unidad de Víctimas.

En lo concerniente a la ayuda humanitaria de emergencia (AHE), la información consultada denota que el proceso que adelantan las entidades competentes, además de ser inadecuado es demorada y, al instar a las entidades locales para que den cumplimiento a su función, conforme lo establecido en los decretos especiales, manifiestan su reiterado argumento de no contar con “disponibilidad presupuestal” debido a que los recursos que les son girados para cubrir todos los componentes de estas ayudas especiales como: la alimentación, el arrendamiento, vestuario, implementos aseo, utensilios de cocina y demás elementos propios de la emergencia humanitaria, les impide cumplir debidamente la asistencia y atención diferencial.

Otro factor identificado por las defensorías regionales en el marco de las gestiones de seguimiento a la implementación de los decretos con fuerza de ley, en los municipios y departamentos, respecto a la garantía de la atención humanitaria de emergencia (AHE), así como la atención humanitaria inmediata (AHI), es el relacionado con el incumplimiento de los criterios de coordinación, articulación y complementariedad de las instituciones competentes, en el sentido de que las escasas acciones que realizan carecen de la aplicación de estos principios y, por tanto la atención que brindan no responden a las necesidades reales de las víctimas de los grupos étnicos de sus respectivas jurisdicciones.

En la prestación de estas modalidades de atención, la información reportada evidencia constantes fallas por parte de las entidades territoriales para garantizar una adecuada atención en la garantía de la ayuda humanitaria de alimentos que requieren las víctimas de los grupos étnicos, tanto para su entrega efectiva como en la no inclusión del enfoque diferencial étnico frente a este derecho.

Igualmente, en la dimensión de la asistencia y atención de los derechos especiales para las víctimas de los grupos étnicos, el registro de las respuestas consultadas plantea las dificultades que existen por ausencia del enfoque de género para niñas y mujeres pertenecientes a las víctimas de esta población, en el sentido de observar que no se considera en la entrega de las ayudas humanitarias, la necesidad que ellas tienen para acceder a elementos básicos que satisfagan sus necesidades femeninas específicas.

Una de las regiones en las cuales se denota que existe un grado alto de desconocimiento de la ruta de la asistencia y atención diferencial de las víctimas de los grupos étnicos es la Orinoquía-Amazonía. En tal sentido, se constituye en una barrera para garantizarles el acceso adecuado a los procedimientos previstos en los decretos con fuerza de ley para rendir la declaración como víctimas, habilitar su registro y gozar de la materialización efectiva de la ayuda humanitaria.

Para las entidades de control de esta región, esta situación constituye un indicador de la necesaria implementación de acciones de capacitación y sensibilización, se dirigidas no sólo a las víctimas de los grupos étnicos –fundamentalmente indígenas en esta zona del país-, sino también a los funcionarios de las entidades que tienen la responsabilidad de cumplir la normatividad especial frente a la asistencia, atención y la ayuda humanitaria con enfoque diferencial a las víctimas de esta población.

Adicionalmente, se manifestó como barrera de acceso a la garantía efectiva de los derechos de las víctimas de grupos étnicos en esta región, las prácticas discriminatorias que ejercen los sectores de población no indígena que habitan en esta zona del país. La información consultada registra que este fenómeno se presenta en especial respecto a las familias y comunidades que se encuentran en situación de desplazamiento forzado, con mayor énfasis para comunidades que vienen de otros departamentos.

En las entidades departamentales y locales de esta zona, al igual que en otras localidades del país, ante los requerimientos de las defensorías regionales recordando el deber de cumplir la atención humanitaria de emergencia (AHE) y los demás componentes de la atención y asistencia establecidos en los decretos con fuerza de ley para las víctimas de los pueblos indígenas de la región, esgrimen el argumento del déficit presupuestal como causa del cumplimiento; así como el hecho de no contar con un rubro específico en el PIU para implementar la asistencia y atención con enfoque diferencial.

También se observan las fallas en materia de información, divulgación y capacitación a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, en lo relativo a los derechos y beneficios establecidos en los decretos con fuerza de ley, en especial para fortalecer el conocimiento de la ruta de la ayuda humanitaria diferencial en sus diferentes modalidades, denota insuficiencia generalizada, lo cual implica un abarrera de acceso efectivo a los componentes de la política de Asistencia y Atención garantizada a las víctimas de los grupos étnicos.

En relación con este punto, las defensorías regionales, no obstante el escaso número de funcionarios para atender el tema de víctimas de grupos étnicos, ha logrado -a través de la dupla de la Defensoría Delegada para la Atención a las Víctimas, integrada por un psicólogo y un abogado- adelantar acciones orientadas a suplir esta dificultad mediante un proceso de capacitación dirigida a comunidades étnicas en lugares apartados.

Las fuentes de información allegadas a la Comisión de Seguimiento indican que no obstante, la existencia de una ruta a seguir en la asistencia y atención de las víctimas de grupos étnicos para acceder a la atención humanitaria de emergencia, de urgencia y de transición, en el registro de las declaraciones por parte de algunas Personerías se observa demora no justificada y, además la indebida orientación a las víctimas de grupos étnicos para que ejerzan adecuadamente sus derechos.

De otra parte, a las dificultades anotados se suman, en materia de comunicación, circunstancias particulares que conducen a que este tipo de omisiones adquiera mayor gravedad frente a las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas, dado que en el marco de sus culturas son hablantes de idiomas propios diferentes al español, lo cual con frecuencia conlleva a que requieran de traductor para rendir su declaración y diligenciar los formatos, aportar los datos al registro de víctimas, para recibir información y capacitación y, en general, para acceder a la materialización efectiva de la asistencia, atención y las ayudas humanitarias a que tengan derecho; lo anterior sin desconocer que muchas de las víctimas de estos pueblos tampoco saben escribir dado que en su cultura propia, la oralidad constituye el patrón de comunicación por excelencia.

Otra observación reportada por las regionales consiste en el procedimiento de caracterización de los grupos familiares, que efectúa la Unidad de Víctimas a través de sistemas de información que operan desde la sede nacional en Bogotá. Frente a este punto se indica que en el cruce de la información de los datos de las víctimas que son registrados en sus bases, no se incorporan los diferentes aspectos que conlleva la pertenencia étnica en su dimensión colectiva, ya sea indígena, afrodescendiente o Rrom, por el hecho de que se está realizando un registro individual. En lo relacionado con las situaciones que estas víctimas experimentan en la vida cotidiana de sus familias y comunidades, lo cual no permite establecer adecuadamente la ayuda humanitaria de emergencia con carácter diferencial, que requieren estas poblaciones.

También se plantea en las respuestas efectuadas a las regionales que la Unidad de Víctimas no cumple con el deber de notificar a las víctimas beneficiarias en el momento en que se aprueba la ayuda humanitaria de emergencia, así como los datos que requieren conocer frente a la consignación que se efectúa a su favor en las entidades bancarias, en consecuencia, las víctimas desinformadas no reclaman las ayudas humanitarias y estas son devueltas por la entidad financiera a la Unidad de Víctimas. En este punto, resulta necesario observar que además de la demora para recibir la ayuda humanitaria, la afectación para las víctimas de grupos étnicos (individuales o colectivos) se incrementa, en especial las indígenas, -quienes por lo general, no han adquirido por razones culturales las destrezas, habilidades y conocimiento frente a trámites- cuando deben asumir procesos de acceso a las ayudas humanitarias diseñados sobre parámetros culturales diferentes.

De otra parte, lo referente a la ayuda consistente en el giro de recursos financieros a través del Banco Agrario, se plantea que es uno de los asuntos de mayor gravedad, debido a trámites que las víctimas deben realizar, habitualmente desconocidos en sus prácticas culturales; por ejemplo, el de presentar el documento de identidad al momento de hacer efectivo el cobro del giro, en los casos de aquellas víctimas que no porten este requisito, no se les entrega el recurso. Algunas Defensorías Regionales señalan este último aspecto como uno de los más difíciles debido a que las víctimas de grupos étnicos por habitar en áreas rurales distantes de los cascos urbanos (en zonas selváticas muchas de ellas), suelen no contar con documento de identidad o bien, porque lo han perdido o no lo han obtenido. Esta situación configura para las víctimas un límite que puede vulnerar la efectiva garantía de la atención y el acceso a la ayuda humanitaria.

Asimismo, frente a los trámites que deben realizar las víctimas de grupos étnicos para acceder a las ayudas humanitarias, la fuente de información analizada permite observar como dificultades que confluyen en una barrera de acceso a la asistencia y atención diferencial, las siguientes: (i) La falta de conocimiento y explicación del procedimiento para el cobro de estos recursos, así como para la solicitud de prórroga, el tiempo que debe esperar para la nueva

programación de las ayudas posteriores, (ii) La consulta de los edictos o información en la que se anuncia la programación de la entrega de las ayudas humanitarias, debido al no conocimiento pleno del español; (iii) La falta de acompañamiento en el momento que realizan el cobro de las ayudas humanitarias en dinero.

Atendiendo lo indicado en las observaciones precedentes, es necesario recabar en la urgencia que tienen las víctimas de grupos étnicos para acceder a los instrumentos de registro diseñados para el acceso efectivo a la Asistencia y Atención que considere las diferentes variables de su identidad y sus patrones culturales, a través de una política pública estratégica que incumpla los componentes diferenciales de la diversidad cultural.

La ayuda humanitaria respecto al derecho de alojamiento colectivo con carácter diferencial, conforme la información suministrada, tampoco evidencia cumplimiento, debido a que en el común de los casos se indica que las personas y familias son alojadas en espacios inapropiados culturalmente y además, pequeños, lo cual representa una situación de hacinamiento que agrava la situación de vulneración de sus derechos. Adicionalmente, se registra en la fuente consultada que esta ayuda humanitaria presenta retrasos injustificados y cuando es ofrecida, el beneficio es de carácter temporal por tiempo limitado, generalmente por razones que obedecen a la no existencia de cupo en los albergues contratados por las entidades responsables, es decir, que no se brinda el derecho a un alojamiento que les garantice la estabilidad que requiere su condición de víctimas.

Otro factor detectado por las entidades regionales consultadas, es el relacionado con la distancia de los territorios de los grupos étnicos (especialmente pueblos indígenas y comunidades negras), dado que muchos de ellos se encuentran asentados en lugares alejados de los cascos urbanos, es decir muy apartados de las cabeceras municipales en las que se encuentran las oficinas de las instituciones ante las cuales, las víctimas de los grupos étnicos

deben adelantar las acciones que les garantizan la asistencia, la atención y materialización de las ayudas humanitarias. Se agrega que este factor es más grave cuando las vías de acceso con las que cuentan para movilizarse desde sus comunidades a la zona urbana se encuentran en estado de deterioro y abandono, puesto que se convierte en una barrera que junto a otras causas (por ejemplo, presencia de actores armados ilegales, tropas de la fuerza pública y otros actores) se convierte en una dificultad infranqueable para acceder a la ruta de asistencia y atención diferencial y adecuada, de sus derechos especiales como víctimas.

En la identificación de las diversas situaciones que configuran grados de complejidad en la garantía efectiva de los derechos de las víctimas de los grupos étnicos, también registra la información de las Defensorías Regionales, la existencia de quejas reiteradas de la población indígena víctima, frente a su condición de mendicidad –con mayor impacto en la población de niños y niñas de estas comunidades- por causa del desplazamiento forzado y, también por la falta de asistencia y atención humanitaria que les asegure acceder a una mínima estabilización socioeconómica. Para la Comisión de Seguimiento esta evidencia constituye una grave vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas de este grupo étnico, dado que esta situación genera una revictimización de las personas y comunidades afectadas.

3.6 Atención para la garantía del Derecho a la Salud¹⁸

Atendiendo que la formulación, evaluación, control y seguimiento de la política pública en materia de salud para las víctimas de los grupos étnicos se encuentra en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, como es la atención en salud de carácter móvil para los eventos

¹⁸ Uno de los componentes centrales en la Atención Humanitaria, es el relacionado con la asistencia en materia de salud, para el caso de los pueblos indígenas, comprende según el artículo 77, Decreto 4633 de 2011: servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria, que a su vez incluyen: hospitalización, material médico-quirúrgico, osteosíntesis, órtesis y prótesis, conforme con los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud y Protección Social; asimismo, medicamentos, honorarios médicos, servicios de apoyo (bancos de sangre, laboratorio, imágenes diagnósticas; transporte del paciente; exámenes de VIH, de ETS en los casos de acceso carnal violento, servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la jurisdicción de la Corte Constitucional, atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas.

de confinamiento de las comunidades o desplazamiento al interior de sus propios territorios, de acuerdo con lo establecido en los Decretos especiales, en particular el de pueblos indígenas, se dispuso que en un término de cuatro (4) meses contados a partir de su expedición, el Ministerio de Salud de forma concertada con la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas (MPC) y la Sub-comisión indígena de Salud diseñaría “la Ruta de Atención Integral en Salud” para definir los mecanismos técnicos, administrativos y operativos de la atención en salud. Esta entidad no cumplió su obligación en el término previsto, tan solo en el presente año diseñó y sometió a consideración de la Sub-Comisión indígena de Salud de la MPC de Pueblos Indígenas dicha ruta para cumplir el requisito de la consulta interna¹⁹.

En materia del estado de avance de las acciones adelantadas por el Ministerio de Salud y la Protección social para el cumplimiento de la atención integral y diferencial en salud de las víctimas de los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas y Rrom, en el marco de los Decretos con Fuerza de Ley, esta entidad mediante informe identificado como “Avance de las Acciones del Ministerio de Salud y Protección Social en respuesta a lo ordenado en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 para víctimas del conflicto armado pertenecientes a grupos étnicos, entregado a la Delegada para Indígenas y Minorías étnicas el 30 de julio de 2013, se expusieron los siguientes procesos realizados con cada uno de los grupos étnicos:

- **Enfoques de la estrategia:** para el desarrollo de este modelo de atención diferencial:
a) Derechos, b) Diferencial, c) Territorial, y d) Reparativo, sobre los que se proyecta la Ruta para la implementación que integre respuestas frente a las dimensiones “ sociales, culturales, constitutivas y de contexto”, así como respecto a los grados de “riesgo, vulnerabilidad o afectación por el conflicto armado de las personas, comunidades y pueblos pertenecientes a grupos étnicos”, orientada a la garantía de los derechos individuales y colectivos de este sector

¹⁹ El responsable de la dirección de Desarrollo Social señaló que el Ministerio de Salud está dando prelación a la implementación del SISPI.

de población, teniendo en cuenta sus características, necesidades y afectación diferencial.

- **Directriz administrativa:** En diciembre 28 de 2012 el Ministerio expidió la Resolución 4493 a través de la cual se efectuó la asignación presupuestal y, adicionalmente, trazó lineamientos para identificar las acciones necesarias en el avance de la concertación con las comunidades pertenecientes a los grupos étnicos afectadas por el conflicto armado, así como sobre las medidas de asistencia, atención y reparación integral en salud, que deberán incluirse en la Ruta de Atención Integral en Salud para víctimas del conflicto armado pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. De igual forma traza pautas para la construcción del módulo étnico para la atención de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y el módulo étnico de las comunidades del pueblo Rom, comunidades que solicitaron su inclusión en el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para Víctimas, desde un enfoque diferencial, de derechos, territorial y reparativo, en respuesta a lo ordenado en la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 (Página 12)

- **Pueblos indígenas**

Con fundamento en el artículo 84 del Decreto Ley 4633 de 2011, el Ministerio, en lo relativo al diseño de una Ruta de Atención Integral en Salud para víctimas del conflicto armado pertenecientes a pueblos y comunidades Indígenas, informa el proceso surtido de forma concertada con la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas, con el acompañamiento de su Subcomisión de Salud, para formular dicha Ruta. Se indica que con este propósito, el documento preliminar fue elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social y presentado posteriormente a la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con pueblos y organizaciones indígenas, a fin de iniciar la metodología de construcción conjunta acordada en el marco de este espacio y generar su articulación con el documento elaborado por los miembros de pueblos y organizaciones indígenas de la Subcomisión de Salud designados por la Mesa Permanente de Concertación, en conjunto con los médicos tradicionales. El resultado de esta articulación de la Ruta de

Atención Integral en Salud concertado y validado hará parte integral y constitutiva del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural SISPI. (Página 18)

Par la construcción conjunta se convino la realización de 7 talleres regionales con pueblos indígenas en los que se definirán las medidas de asistencia, atención y reparación integral en salud de víctimas del conflicto armado que deben ser incluidas en la Ruta de Atención Integral en Salud para víctimas del conflicto armado pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, se informa que el Ministerio autorizó el giro de recursos a las distintas entidades territoriales por valor de \$214.259.000 (Resolución 4493 de 2012) (Página 20). Las entidades territoriales focalizadas son las siguientes: Amazonas Antioquia (Chocó, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima y Huila), Bogotá (Cundinamarca, Putumayo, Caquetá, Guainía y Vaupés), Cauca (Cauca, Valle y Nariño), Magdalena (Magdalena, Bolívar, La Guajira, Atlántico, Sucre, Córdoba y Cesar), Meta (Meta, Arauca, Casanare, Guaviare y Vichada), Santander (Santander, Norte de Santander y Boyacá) (Página 21)

El proceso de concertación de la construcción conjunta de la propuesta inició en Marzo de 2012: con la presentación de la ruta a la MPC. En Junio de 2012, la Subcomisión de delegados indígenas de la MPC presentó al Ministerio de Salud su propuesta planteando que: la elaboración del componente de medicina occidental estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y el de medicina tradicional a cargo de la Subcomisión de Salud” (Página 22). En septiembre 26 y 27 de 2012, en el marco de la reunión de la Subcomisión de Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social solicitó a la Subcomisión de Salud de la MPC, ampliar la información sobre el número y costo de las reuniones propuestas para los talleres de la ruta desde la medicina tradicional. En febrero 20 de 2013 se presentó y entregó el documento preliminar de la Ruta de Atención Integral a Víctimas de Pueblos y Comunidades Indígenas, a los delegados indígenas de la Subcomisión de Salud Indígena MPC solicitando su revisión y retroalimentarlo antes de la construcción conjunta programada para el mes de abril. El 5 de abril de 2013, se realizó la segunda presentación y entrega del documento preliminar de la Ruta de Atención Integral a Víctimas de Pueblos y Comunidades Indígenas ante la Subcomisión de Salud Indígena de la MPC y a los delegados de la MPC asistentes de la reunión efectuada

el en esta fecha. (P.23) y, en el mes de junio de 2013, en la MPC se presentó la Ruta de Atención Integral en Salud para Víctimas del conflicto armado pertenecientes a Pueblos y Comunidades Indígenas, solicitando la retroalimentación de dicho documento así como el aval para dar inicio a los Talleres de construcción conjunta con los médicos tradicionales y sabedores.

Finalmente, frente a este compromiso el Ministerio manifiesta que actualmente está a la espera de la decisión que adopten los delegados indígenas de la MPC, con el fin de continuar con las acciones trazadas para el proceso de construcción de los aportes desde la medicina tradicional de los pueblos indígenas y concretar la Ruta de Atención Integral en Salud para Víctimas del conflicto armado pertenecientes a Pueblos y Comunidades Indígenas.

- **Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras**

En desarrollo del artículo 88 del Decreto Ley 4635 de 2011, en el cual se dispone que el Ministerio de Salud y Protección Social diseñar el Módulo Étnico del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, atendiendo los impactos colectivos causados por los daños causados a estas comunidades tanto en lo comunitario como en lo familiar e individual.

Para la atención integral en salud, indica el Ministerio, el proceso de construcción del módulo se consideraron criterios relacionados con: programas de protección integral, la atención de emergencia en salud, los servicios de asistencia en salud y las remisiones. Para ello ha contemplado definir los pilares que lo fundamentarán, entre los cuales se incluyen: Atención diferencial, en la cual se incluyen los de orden teórico y práctico que se requieren en la prestación de la atención. Al respecto señala que “La Atención Integral Diferencial propuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social, articula los enfoques de: a) Derechos, b) Diferencial, c) Territorial, y d) Reparativo, con el fin de plantear acciones en la Ruta, que den

respuesta, por un lado, a las diferencias sociales, culturales, constitutivas y de contexto, y por otro, al grado de riesgo, vulnerabilidad o afectación de las personas, comunidades y pueblos indígenas por el conflicto armado, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de la población, de acuerdo con sus características, necesidades y afectación diferencial” (Página 26). La atención integral de la salud en el marco del módulo para este grupo étnico, considera los siguientes componentes (Págs. 26 y 27):

- Articulación de las acciones individuales y colectivas en salud, para que se complementen entre sí, con el fin de dar respuesta a las afectaciones diferenciales de los sujetos, de las comunidades y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Diseño y/o adaptación de estrategias diferenciales de promoción, prevención, atención y rehabilitación en salud, en concordancia con los principios rectores definidos en el SGSSS²⁰, para responder a los diferentes momentos en que se puede encontrar el sujeto, la comunidad o/y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, como consecuencia de la afectación causada por el conflicto armado.
- Articulación y coordinación de las acciones de los entes municipales, distritales, departamentales y nacionales, desde sus competencias propias.
- Articulación y armonización de las acciones en salud de los niveles I, II, III y IV, en respuesta a la afectación causada por el conflicto armado.
- Por último, las acciones del sector salud se deben complementar y articular con los demás sectores con el fin de lograr un abordaje integral que permita dar una respuesta a las necesidades reales de las víctimas.

Al igual que con los pueblos indígenas, se proponen 7 talleres regionales de construcción conjunta con base en los enfoques indicados; en los que se prevé también la participación de un sabedor, médico tradicional o partera, por cada consejo comunitario o un representante de

²⁰ Ley 1438 de 20011, artículo 3.

las organizaciones de departamentales de base, reconocidas por el Ministerio del Interior. Asimismo, éstos serán realizados por el Ministerio de Salud, conjuntamente con el ente territorial respectivo y el representante de la Subcomisión de Salud, en las regiones focalizadas: Antioquia, Bogotá, Bolívar, Chocó, San Andrés, Santander y Valle del Cauca. En términos de recursos se indica que mediante resolución 4493 de 2012 se destinó para la realización de estos talleres el monto de \$220.000.000,00 de pesos.

Sobre el proceso de concertación para la construcción conjunta se ha avanzado de acuerdo con el siguiente cronograma de acciones concertadas: En Julio 23 de 2012: Mesa Nacional de Protección Social de comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, (conformada por 7 delegados: Uno por Santander, Chocó, Meta, Bogotá, San Andrés y dos por Bolívar -uno de Palenque y otro por el resto de las comunidades), en la cual se retroalimentó a los delegados de las comunidades los pasos seguidos en cuanto a la programación de los talleres, los lugares identificados, la destinación de los recursos para los mismos, la metodología y el enlace en el Ministerio para la coordinación logística. En este evento se decidió iniciar el proceso con los delegados de San Andrés y Providencia y Bolívar.

- Pueblo Rrom: Taller de “construcción conjunta del Módulo Étnico del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para el Pueblo Rrom”

El Ministerio de Salud señala que con fundamento en su Artículo 83, del Decreto Ley 4634 de 2011, se estableció la responsabilidad para esa entidad de diseñar el Módulo Étnico del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para el Pueblo Rrom, sobre la base de los impactos colectivos causados al pueblo ROM en su dimensión comunitaria, familiar e individual y las afectaciones de sus derechos colectivos de identidad cultural, la libre circulación, la autonomía y la participación; en consecuencia procedió con las siguientes acciones a realizar el proceso de forma coordinada con las organizaciones de este pueblo.

Para tal efecto y atendiendo las recomendaciones de las organizaciones Rom y también del Ministerio de Cultura, se decidió de forma concertada llevar a cabo talleres de construcción conjunta de la Ruta desde los saberes de la medicina tradicional, partiendo de un taller nacional, en el que se garantizará la participación de una "Dravarní -mujer con conocimiento de los saberes de salud propia-, por cada una de las 10 kumpanias del pueblo Rom en el país, quien debe presentar por escrito su respectiva delegación por parte del representante de cada Kumpania.

Se indica que la actividad definida será realizada por el Ministerio de Salud y Protección Social en la ciudad de Bogotá, la cual fue seleccionada en concertación con los sujetos de derecho, atendiendo la facilidad de la movilidad. En este taller se definirán las medidas de asistencia, atención y reparación integral en salud de víctimas del conflicto armado que van a ser incluidas en el del Módulo Étnico del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para víctimas de las comunidades Rrom, en la ciudad de Bogotá. Se informa que para su realización se destinaron recursos por valor de \$20.000.000, asignados mediante la Resolución 4493 de 2012.

Para el impulso al proceso de concertación para la construcción conjunta se informa que en el mes de mayo de 2013 en sesión de la Mesa Nacional de Diálogo Rom, en la cual se evaluó el cumplimiento compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se presentó la propuesta sobre la realización de un Taller regional de construcción conjunta para determinar las medidas de asistencia, atención y reparación integral que se incluirán en el Módulo Étnico del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para víctimas de las comunidades Rrom. Como resultado se obtuvo la aceptación de la propuesta y se procedió a designar la participación de los dos Dravarní por Kumpania, de los acompañantes hombres delegados a la mesa nacional de diálogo y se acordó que la contratación para la realización del taller se haría con la Kumpania del Tolima.

3.7 Análisis del avance en el derecho a la salud según los reportes de las Defensorías Regionales:

El tema de atención del derecho a la salud para las víctimas de los grupos étnicos con base en los derechos establecidos en los Decretos con fuerza de Ley, conforme al reporte de la fuente consultada, permitió observar que la oferta de la atención diferencial para la prestación de servicios y procedimientos de salud que demandan las víctimas de los grupos étnicos, refleja en términos generales, en las distintas regiones de los departamentos consultados, la disposición de cumplimiento formal en la dimensión de la atención básica, sin embargo, frente a las demandas de tratamientos especializados, la respuesta es insatisfactoria, es decir, que existen obstáculos para que tales servicios sean autorizados y prestados conforme a las necesidades de las víctimas que los solicitan.

La información analizada registra, por lo menos en una tercera parte de las regiones consultadas, la existencia de omisión en la atención del derecho a la salud. En las restantes, aunque la respuesta es afirmativa en el sentido de la atención básica, a su vez se manifiesta que no existe un grado de implementación efectiva. Por lo cual las respuestas llevan a la conclusión de que en materia de calidad y oportunidad en la atención en salud, se está frente a una situación de déficit e ineficacia, máxime atendiendo los criterios diferenciales étnicos de la población víctima que demanda este tipo de atención.

Un caso concreto, es el expuesto por la Regional del departamento del Chocó, región en la cual, frente a las víctimas indígenas por causa del desplazamiento forzado (subrayando que muchas de ellas vienen de otros departamentos) que, de alguna manera, se han vinculado a actividades en cultivos de palma, por lo general se les registra en el Régimen Contributivo de salud y por ello se les suspende de inmediato la entrega de las ayudas humanitarias. Se agrega también, que estas personas al ser desvinculadas de la labor que realizan en los sembradíos de palma, son desafiliadas de la EPS a la cual se les habían vinculado, lo cual tiene como consecuencia para estas víctimas, un doble obstáculo que agrava su condición de víctimas y

configura una vulneración mayor a este derecho, puesto que de una parte al no prestar sus labores en los cultivos tampoco cuentan con el pago del trabajo desarrollado y, adicionalmente, no se les garantizan las ayudas humanitarias a las cuales tienen derecho como víctimas según lo establecido en los decretos con fuerza de ley.

3.8 Atención para la garantía del Derecho a la Educación

Los Decretos Ley, en términos generales establecen que el Ministerio de Educación Nacional, MEN, junto con las Secretarías de Educación territorial certificadas establecerán las medidas para que las víctimas de los grupos étnicos puedan dar continuidad a los procesos de educación propia, con el fin de garantizar de manera efectiva el acceso, la gratuidad y la permanencia en el sistema educativo de las víctimas de los grupos étnicos.

Para el caso de los pueblos indígenas los artículos 86 y 87 del Decreto 4633/2011 establece que el MEN junto con las Secretarías de Educación Territoriales Certificadas, con la participación de Autoridades y Organizaciones de los pueblos indígenas, establecerán instrumentos, procesos y sistemas de indicadores de gestión y calidad para el cumplimiento de las acciones educativas contempladas en el Decreto.

Esta normativa también ordena las acciones afirmativas en materia de educación superior y señala a las instituciones técnicas profesionales, tecnológicas, universitarias o escuelas tecnológicas y universidades públicas, que en el marco de su autonomía, establezcan los procesos de selección, admisión y matrícula que garanticen el acceso prioritario y preferencial de estos sujetos de derecho a los programas académicos.

Igualmente, ordena al MEN incluir a las víctimas de los grupos étnicos en las estrategias de atención a la población diversa y adelantar gestiones pertinentes según lo establecido en cada uno de los decretos ante el ICETEX, para que sean incluidas en las líneas especiales de crédito y de subsidio a la tasa de interés y sostenimiento. Para víctimas de pueblos indígenas, el decreto respectivo establece con cargo al gobierno nacional el deber de adicionar un rubro especial con

recursos económicos suficientes al Fondo Ulcue Chocué para el pago de matrículas y sostenimiento de estudiantes víctimas de los pueblos indígenas.

En cuanto a las víctimas del Pueblo Rrom o Gitano el artículo 62 del Decreto 4634/2011 señala el deber *“de garantizar una educación libre de discriminación conforme a las tradiciones del pueblo Rrom o Gitano en el marco del Decreto 804 de 1995, que permita a las víctimas mantener viva su cultura y promueva el libre desarrollo de la personalidad dentro de las aulas. Para tal fin el Ministerio de Educación Nacional proporcionará los medios para que los desplazados pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano puedan dar continuidad a sus procesos etnoeducativos y adelantará las gestiones necesarias para que las entidades territoriales garanticen esta educación”*.

Respecto a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras el Decreto 4635 de 2011, en el artículo 52 establece el derecho especial a la educación en los términos generales conferidos a los pueblos indígenas y, adiciona el derecho de cuotas de acceso para las víctimas de este grupo étnico, indicando que éstas serán adicionales a las cuotas reservadas por las instituciones concernidas para los miembros de estas comunidades que no tienen la condición de víctimas.

Frente a los parámetros indicados frente al derecho especial de educación para las víctimas de los grupos étnicos, la fuente de información analizada reportó que en la mayoría de los casos de Asistencia y Atención a esta población, los niños, niñas y jóvenes pertenecientes a este grupo de víctimas, no logran acceder a los programas educativos ofertados por las Secretarías Municipales y Departamentales, con base en las directrices de los decretos con fuerza de ley. Igualmente, se indica que no siempre todos las niñas y niños accede a este derecho.

En consulta elevada a la Organización Nacional Indígena de Colombia respecto a la valoración del cumplimiento del Decreto con fuerza de Ley 4633 de 2011, sus directivos manifestaron observaciones de inconformidad por el deficiente avance en la implementación de la política pública integral y diferencial que demandan los derechos consagrados en el

citado decreto, para garantizar a las víctimas pertenecientes a pueblos indígenas la atención y asistencia. Precisaron que la demora de la Unidad Nacional de Víctimas en la expedición del protocolo de atención para las víctimas de los grupos étnicos constituye una dificultad que agrava la delicada situación de las víctimas.

Concluyó que para los pueblos indígena la expedición de este importante decreto generó amplias expectativas y en mayor grado en las víctimas de sus comunidades, considerando que después de la Constitución Nacional, este es un estatuto legal avanzado en materia de garantía de derechos, y por tanto guarda especial significado para los pueblos indígenas, puesto que se formuló con la participación activa de sus miembros. No obstante señaló que dos años después de su vigencia, existe un alto grado “de frustración en los pueblos indígenas, frente a su implementación, debido a que no se ha garantizado de forma efectiva y significativa la materialización de su contenido para la realización de sus derechos de las víctimas de la verdad, justicia y reparación”.

3.9 Los derechos a la Atención, asistencia y atención con enfoque diferencial: Seguimiento al caso de la comunidad Emberá en situación de desplazamiento.

En este apartado se da cuenta de la situación de la comunidad Emberá Chamí en situación de desplazamiento y la respuesta institucional dada por las entidades responsables, para su construcción se utilizaron los informes que la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación presentaron a la corte constitucional en respuesta a los ordenado en el marco del auto 051 de 2013. Si bien, se reconocen los esfuerzos institucionales por prestar la atención, la asistencia y la ayuda humanitaria a esta comunidad, aún los procedimientos carecen de enfoque diferencial étnico y en algunos casos atentan con las prácticas identitarias del pueblo Emberá.

3.9.1. Ayuda Humanitaria:

El Art. 93 del Decreto 4633 define como ayuda humanitaria inmediata la “atención que se presta cuando las personas indígenas manifiestan haber sido desplazadas y se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada. La entidad territorial receptora de la persona o de la familia indígena víctima de desplazamiento, debe garantizar los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento transitorio adecuados a las características culturales propias de los pueblos indígenas. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas”

Por ayuda humanitaria de emergencia se entiende “la ayuda humanitaria a la que tienen derecho las personas u hogares indígenas en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas. La ayuda humanitaria de emergencia se entregará de acuerdo con el grado de vulnerabilidad, necesidad y urgencia respecto de la subsistencia mínima de las víctimas. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna.” (Art. 94)

Los componentes de ayuda humanitaria para la población Embera desplazada en Bogotá están siendo operados por la Asociación Cristiana Nuevo Nacimiento a través del Convenio No. 864 del 1 de abril de 2013, cuyo objeto es “*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas y la Asociación Cristiana Nuevo Nacimiento para la atención de la población Embera que se encuentra desplazada en la ciudad de Bogotá, mediante la prestación de los componentes de la Atención Humanitaria por el término de la duración del convenio o mientras se lleva a cabo el proceso de retorno, reubicación, reubicación temporal o integración local*”, con una asignación presupuestal de \$2.267.709.200 aportados por la UAEARIV y de \$385.072.200 aportados en especie por la Asociación para un total de \$3.052.781.400. El término del convenio es el 30 de septiembre de 2012.

Los compromisos más importantes para el asociado, derivados de este convenio son: 1. Facilitar todos los componentes logísticos necesarios para apoyar la materialización de los planes de retorno, reubicación temporal, reubicación promovida por el gobierno nacional. 2. Brindar los componentes de asistencia humanitaria a la población indígena víctima del desplazamiento que se encuentre en Bogotá, según las especificaciones de la ficha técnica. 3. Prestar los componentes de asistencia humanitaria, acompañamiento permanente, apoyo psicosocial, entrega de kit personal y pañales, almacenamiento de los elementos con que cuenta la familia promoción de estilos de vida saludable y componente nutricional. 4. Desarrollar talleres de intervención psicosocial a nivel grupal y familiar. 5. Relacionar los grupos familiares o personas atendidos en el servicio. 6. Realizar seguimiento a la permanencia de las personas en el servicio, alerta sobre ausencias injustificadas o retiros del servicio.

3.9.2 Alojamiento:

El Decreto 4633 de 2011 contempla en términos de los alojamientos, en su artículo 93: *“Alojamiento Digno (es): auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad requeridos. Las autoridades indígenas y los entes territoriales, con el apoyo de la Unidad administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, podrán formular programas especiales para la construcción albergues adecuados a las necesidades y características culturales de los pueblos indígenas. Los albergues en territorios indígenas se construirán con la participación de la comunidad a efectos de definir su diseño, adecuación y administración.”* (Artículo 93, párrafo 2).

Los entes de control en seguimiento a la situación e esta población identifican en el alojamiento ubicado en la calle 24A No 19-53, con corte a abril de 2013. En este alojamiento

residen doce (12) familias Embera Katio del Chocó. La población es de 64 personas con los siguientes rangos de edad:

Mujeres	
Edad	Total
18-26	6
27-35	3
36-50	3
Total	12
Hombres	
Edad	Total
18-26	5
27-35	5
36-50	1
51-60	3
Total	14
Niños y niñas	
Edad	Total
0-5	18
6 -10	11
11 -18	9
Total	38

El alojamiento cuenta con servicios públicos en buen funcionamiento. Se dispone de una habitación con baño para cada una de las familias. Dentro de su infraestructura cuenta con dos zonas sociales para la realización de reuniones o capacitaciones. En general las condiciones higiénico-sanitarias son adecuadas y están siendo supervisadas, diariamente, por el Hospital Centro Oriente.

En el alojamiento ubicado en la Calle 16 N. 17-43, se encontraron residiendo 375 personas de las etnias Katio Choco, Katio Risaralda y Chamis Risaralda, para un total de 86 familias distribuidas de la siguiente manera: Katios del Chocó: 44 familias. Chamis de Risaralda: 33 familias. Katios de Risaralda: 9 familias. La población general se encuentra en los siguientes rangos de edad:

Mujeres	
Edad	Total
18-26	18
27-35	25
36-50	26
51 a 60	7
Más de 50	6
Total	82
Hombres	
Edad	Total
18-26	11
27-35	20

36-50	17
51-60	4
Más de 60	3
Total	55
Niños y niñas	
Edad	Total
0-5	93
6 -10	70
11 -18	75
Total	238

En relación con las condiciones de habitabilidad del alojamiento se encontraron evidentes diferencias con el primero que fue visitado. En este lugar conviven 86 familias que se encuentran distribuidas en 18 habitaciones ubicadas en dos (2) zonas y que deben compartir 16 baños y un área de lavandería por zona. Cada zona cuenta con alrededor de 170 personas. Además, tiene un comedor, en el cual deben almorzar por turnos debido a que la capacidad es inferior a la cantidad de personas. Cuentan con un área de talleres o reuniones. En una parte de la misma edificación, que no corresponde al albergue, funciona una fábrica, que opera en muchos casos de día y de noche. Este hecho genera malestar en la comunidad debido al exceso de ruido. Asimismo, por ser una edificación vieja, no cuenta con una estructura adecuada, por ejemplo, no tienen puertas en los dormitorios, que a la vez son utilizados para realizar sus actividades de convivencia.

Se destaca lo inadecuado de esta instalación para prestar un alojamiento digno a cualquier tipo de población. Estamos hablando de una bodega de tipo industrial, con suelos asfaltados que colinda de manera abierta con la bodega en la que se llevan a cabo actividades industriales. Las

implicaciones de estas características son: generación constante de polvo y suciedad, ruido industrial durante el día, incapacidad de protegerse frente al frío en la noche, existencia de goteras, insuficientes áreas sanitarias, completa ausencia de privacidad, entre otros.

En las visitas realizadas a los alojamientos se adelantaron reuniones con la participación de indígenas y de funcionarios del operador Nuevo Nacimiento. Producto de estas sesiones se indicaron las condiciones de salud, educación, alimentación e intención de retorno o reubicación y su percepción frente a los temas tales como asistencia, atención y planes de retorno. En las secciones siguientes se refieren las principales conclusiones en el marco de lo citado por el decreto de víctimas indígenas.

Sobre el choque cultural en cuanto a horarios, restricciones y manual de convivencia del albergue, se pudo establecer el estado de tristeza en que se encuentra la comunidad Emberá en Bogotá, estado que revela, el maltrato cultural del cual han sido objeto, por falta de una política con enfoque diferencial y que respete y proteja de manera apropiada a la población indígena Embera. En entrevista con los Embera, algunos de ellos declararon lo siguiente:

“los indígenas en el territorio tenemos el campo para trabajar, y trabajar libres, cuando se va al trabajo no se pide permiso, como aquí en el albergue toca sacar un permiso, Yo pensaba en cárceles”... “Nosotros ya estamos muy tristeza, verdaderamente muy tristeza” “la Colombia de acá”, “este Bogotá es muy difícil para nosotros”

En conjunto los dos albergues presentan una distribución poblacional en la que predominan los niños y niñas con un 62,9%, seguidos por las mujeres (21,4%) y en menor proporción están los hombres (21,4%).

Composición de la población Embera en Bogotá, 2013

	Albergue 1		Albergue 2		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Mujeres	12	18,8	82	21,9	94	21,4
Hombres	14	21,9	55	14,7	69	15,7
Niños y niñas	38	59,4	238	63,5	276	62,9
Total	64	100,0	375	100,0	439	100,0

Fuente: Contraloría General de la República, Visita de campo abril 10 y 13 de 2013

3.9.3 Habitabilidad y contexto:

Sobre este tema los indígenas del alojamiento de la calle 16 expresaron que no creían contar con las condiciones adecuadas de habitabilidad dentro del alojamiento y que no estaban acostumbrados a compartir una misma habitación con tantas familias (6-8). De hecho se encontró que hay bastante diferencia entre los dos alojamientos en términos de habitabilidad por familia. El alojamiento de la calle 16 presenta mayores deficiencias; aún se percibe una distribución y una adecuación espacial que corresponde a su anterior uso, como hogar de paso para población habitante de calle de la ciudad de Bogotá. En las siguientes fotos puede observarse ese espacio.



Por otra parte, en términos del contexto urbano en el cual se encuentran los dos alojamientos, debe decirse que son zonas de conflictividad social apreciable. El alojamiento de la calle 24, se encuentra ubicado en el barrio Santafé, perteneciente a la localidad de los Mártires. En este sector se ubica una Zona de Alto Impacto de Bogotá (zona donde se ejerce el trabajo sexual, diversión y esparcimiento para adultos de manera permitida y controlada por las entidades del gobierno distrital). El alojamiento de la calle 16 se encuentra en la misma localidad colindando con la Estación de la Sábana. Esta zona de caracteriza por constituir un espacio donde convergen dinámicas de expendio de drogas, consumo de sustancias psicoactivas y alcohol y acciones delincuenciales. Por otra parte, es tránsito de habitantes de calle, que si bien hacen parte de la población vulnerable y con alto grado de fragilidad social, se encuentran en una situación de emergencia social que es extraña para la población indígena en su territorio.

Los contextos en los cuales están ubicados los dos alojamientos impiden que se pueda pensar en procesos de integración local con las comunidades vecinas, manteniendo a las personas indígenas alojadas en un sistema cerrado de protección del entorno y generando tensiones que se aúnan al choque cultural que deben enfrentar ante su situación de desplazamiento del territorio colectivo.

Lo que se ha generado alrededor de la atención a la comunidad Embera es un estado de confinamiento y revictimización desde un punto de vista cultural y social, que en el largo plazo, podría conllevar a la occidentalización de las prácticas sociales y culturales de los Embera que han llegado a Bogotá. Proceso de occidentalización que por desconocimiento el idioma español, como de códigos de relacionamiento social occidental, podría llevar a esta comunidad a desarrollar un sincretismo cultural sobre la base de las peores prácticas culturales y sociales, es decir, la delincuencia y pauperización de este grupo social. El entorno que los acompaña en la actualidad, es una de las zonas de tolerancia en la ciudad de Bogotá.

Otro aspecto de vital importancia a considerar es el nacimiento de niñas y niños en la ciudad quienes a pesar de estar con sus padres, expresan la preocupación de desarraigo al que están sometidos y las implicaciones que tiene en el medida que siga transcurriendo el tiempo en la ciudad porque el entorno en el que desarrollan sus actividades y prácticas familiares no les permite realizar una transferencia de sus pautas culturales, ya que están inmersos en un contexto bastante precario que los obliga a asumir las reglas que les imponen otros.

Es el caso de las coordinadoras de los dos albergues que asumen en su discurso institucional que están educando a los indígenas, entonces les enseñan a las mujeres a ser mejores mamás frente a los cuidados de los niños o, simplemente concluyen que los hombres no desean trabajar porque son las mujeres las que salen a las calles a practicar la mendicidad mientras que ellos permanecen en los albergues. Estas afirmaciones son completamente descontextualizadas frente al significado de lo tradicional, como es la división del trabajo en el interior de la comunidad o las implicaciones reales de contar con una familia extensa en términos de relaciones de cooperación y apoyo, lo que demuestra una baja disposición para entender la tradición de la cultura Embera, y desarrollar estrategias que permitan generar esquemas de atención diferencial, al contrario se promueven estructuras que obligan a las comunidades indígenas a incorporarse a la cultura occidental.

3.9.4 Alimentación:

“Asistencia Alimentaria (es): *alimentación en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida garantizando los mínimos nutricionales de la totalidad de los miembros del hogar.*” (Art. 93, parágrafo 2), además se debe “*garantizar la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas indígenas del desplazamiento forzado, a través de la implementación de parámetros de atención de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad (...) que sea flexible y adecuada a las características culturales y a las necesidades propias de los pueblos y las comunidades indígenas.*” (Art. 92, decreto 4633 de 2011).

En tal sentido, los indígenas de los dos alojamientos expresaron que han tenido diversas reuniones con el operador para adaptar las minutas de comidas a sus costumbres alimenticias dado que consideran que la alimentación no corresponde a sus hábitos.

El operador manifestó que a pesar de realizar esfuerzos por acondicionar los menús, estos deben ceñirse a requerimientos nutricionales de acuerdo a los rangos etarios y estándares de calidad vigilados por el sector salud.

Los indígenas comentaron *“estamos aburridos, no estamos acostumbrados, comiendo arroz, todos los días comiendo arroz, yo en territorio, yo como chontaduro, yo como yuca, yo como plátano”*.

Efectivamente, la sección 5.4 de la ficha técnica, contenida en los estudios previos elaborados para el convenio de asociación, trata del “Componente nutricional y sanitario”, allí se indica las especificaciones técnicas de ese componente. Aunque se advierte que la alimentación *“debe cumplir con el enfoque diferencial”* y que *“los sistemas de producción y manipulación deben ser operados por personal capacitado e idóneo, siempre en observancia de los requisitos establecidos en el Decreto 3075 /97 y la normatividad vigente, teniendo en cuenta lo previsto en el Decreto Ley 4633 de 2011”*, no se avanza en evaluar la correspondencia entre la alimentación propia de la cultura de la comunidad Embera y las necesidades nutricionales, a fin de ajustar mejor estos requerimientos.

La reflexión que suscita esta situación es que más allá de calidad y la correspondencia con los criterios nutricionales (occidentales) adecuados para la población, los cuales no se ponen en duda, la atención diferencial con enfoque étnico implica necesariamente comprender elementos y condicionamientos de orden cultural como la alimentación. La ingesta de determinados alimentos, en el caso de las poblaciones indígenas no está determinada por su balance nutricional sino que está enmarcada en una relación estrecha con el concepto de territorialidad y de comprensión y uso de los recursos del mundo natural. Así, la idea de “buena comida, buena alimentación o incluso alimentarse” no está inscrita en los parámetros

medico saludables sino que corresponde procesos de culturización históricos e internos de cada una de las comunidades.

La Comunidad argumenta además que “indígena no conoce de minuta” y el hecho de que no se registre la participación de las mujeres en las jornadas de preparación de alimentos por razones técnicas del convenio, muestra que desde el punto de vista cultural, la ruptura de prácticas que cohesionan a la familia está contribuyendo a establecer relaciones de mayor dependencia de las entidades bajo el supuesto que es “garantía de calidad y responsabilidad del operador dicha atención”.

La práctica frente a los alimentos en los Embera es una acción colectiva.²¹ El que su organización esté compuesta por familias extensas tiene un sentido, y es la posibilidad de ser fuertes a partir del apoyo de la red primaria. En territorio los hombres (padres, hijos, hermanos, cuñados) se dedican a las labores agrícolas y las mujeres (madres, hijas, abuelas y cuñadas) al cuidado de los niños y la elaboración de los alimentos, en estos espacios de encuentro se desarrollan diálogos generacionales donde es posible transferir las tradiciones de la comunidad. Entregar el alimento por turnos es un accionar individual, porque pierde el significado de compartir restándole valor a los intercambios culturales de estos espacios en familia.

3.9.5 Educación:

En cuanto a la atención en educación para los indígenas víctimas del conflicto, se señala lo siguiente: “La educación de las víctimas de los pueblos indígenas,..., se realizaran en el marco del Sistema

²¹ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y Vía Plural. *Identificación y caracterización Socioeconómica, Cultural y Nutricional del Observatorio de la Situación de los Niños, Niñas y de las Familias Embera en Bogotá*. Informe final. Bogotá, diciembre de 2009.

Educativo Indígena Propio (SEIP)”, “El Ministerio de Educación Nacional conjuntamente con las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, establecerán las medidas necesarias para que los integrantes de las comunidades víctimas de la violencia puedan dar continuidad a sus procesos de educación en el marco del SEIP y demás normas legales vigentes”, “Garantizar a la niñez del pueblo indígena afectado el acceso a la educación intercultural, así como a la salud integral y a una alimentación bajo el enfoque diferencial étnico”: (Art. 86 del decreto 4633 de 2011).

En este tema los indígenas del alojamiento de la calle 24 indicaron que ninguno de los niños, niñas o adolescentes se encontraba escolarizado actualmente, que sólo 3 adultos se encontraban terminando el bachillerato en el Colegio Camilo Torres en la jornada nocturna, textualmente comentaron: *“mi corazón también tiene tristeza... por los niños que no estudian”*. Además, manifestaron que en diversas ocasiones habían solicitado un docente Embera, situación que hasta el momento no ha sido resuelta.

La UAERIV indicó que se conformó un “Comité Mixto” que sesiona semanalmente en el que participa la comunidad indígena que se encuentra en los alojamientos, con el fin de que esta conozca la estructura de atención y las obligaciones de las entidades que intervienen en el cumplimiento de la ley de víctimas. En ese comité se ha propuesto la prestación del servicio por parte de un docente Embera, sobre lo cual se está adelantando el respectivo trámite, sin que a la fecha la comunidad tenga respuesta sobre esta solicitud. La UAERIV informó que se encuentra adelantando los trámites respectivos frente a las entidades correspondientes para que contraten personas de la comunidad, que les permita a los niños contar con guías que hablen su lengua.

En el alojamiento de la Calle 16, los indígenas expresaron que sus hijos e hijas se encontraban asistiendo al Colegio Agustín Nieto Caballero, ubicado en la localidad de los Mártires, frente a la Plaza España. Al respecto, los líderes indígenas manifestaron que, a pesar de la cercanía

aparente” es necesario el servicio de transporte puesto que los niños, niñas y adolescentes deben cruzar la Av. Jiménez en las inmediaciones de la Estación de la Sabana, situación que es riesgosa. Además, indicaron que es una zona muy compleja socialmente, donde es evidente el consumo de drogas, la presencia de habitante calle y actividades de delincuencia común. La falta de un servicio de transporte y la ausencia de una política educativa diferencial tienen como consecuencia que los menores en algunas ocasiones no entren al colegio y se queden en la zona circundante a la institución educativa.

Los líderes indígenas han planteado la necesidad de un docente indígena o de colaboradores, coordinadores u orientadores indígenas que asistan al colegio, pues aclaran que sus hijos en muchos casos no entienden lo que sus docentes les indican porque no hablan español, esto ha redundado en problemas de rendimiento académico, convivencia, inasistencia escolar y debilitamiento del lazo comunitario e identidad cultural.

Cabe resaltar que los procesos etno-educativos están contemplados no solo en el decreto ley 4633 de 2011, sino que hacen parte de un bloque constitucional de derechos de los pueblos indígenas y tribales, que a su vez atienden a la reglamentación internacionalmente aceptada en la materia, como el convenio 169 de OIT, ratificado en Colombia por la ley 21 de 1991. La corte además, ha manifestado el riesgo inminente de pérdida de la cultura de las comunidades indígenas en situación de desplazamiento. La educación entonces es un punto angular que preside el arraigo, la comprensión, la pertenencia territorial y de esta manera la cultura de la población. En este caso, se puede decir que los procesos educativos de los niños, niñas y adolescentes no tiene un enfoque diferencial étnico y que en tal medida no asegura el fortalecimiento de la identidad, la autonomía y el gobierno propio de la comunidad Embera en Bogotá y que además pone en un escenario de discriminación negativa y desventaja a los menores que deben asistir a escuelas que no tienen en cuenta su carácter cultural colectivo.

Lo anterior incide en el incremento del índice de analfabetismo y por ende en el deterioro de la calidad de vida de los mismos, y al no goce efectivo de derechos. Así mismo, se evidencia la falta de coordinación nación – territorio, la cual está inscrita como uno de los elementos fundamentales de la ley de víctimas, en donde las instituciones responsables de orden nacional, como UAEARIV, el Ministerio de Educación Nacional, especialmente, y la Secretaria de Educación de Bogotá, deben actuar articuladamente adelantando esfuerzos para adecuar la atención en educación que se presta a los menores de la comunidad Embera en Bogotá.

3.9.6. Salud:

El decreto ley 4633 de 2011, en términos de atención en salud enuncia que debe generarse la Ruta Integral en Salud para Víctimas Indígenas: *“esta ruta define los mecanismos técnicos, administrativos en atención integral en salud para los actores del orden nacional y territorial del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en orden a garantizar la prestación de servicios de salud gratuitos y con enfoque diferencial”, por otra parte: “Sin perjuicio de la implementación de la Ruta de Atención Integral en Salud para las Víctimas Indígenas, esta estará articulada al desarrollo del Sistema Indígena en Salud Propio e intercultural”*. (Art. 84).

La UAERIV manifestó que la comunidad Emberá cuenta con la EPS del territorio y que sin embargo, no se ha adelantado el proceso de afiliación a la EPS distrital. Asimismo, manifiestan estar pendientes de una reunión próxima a realizarse con el Ministerio de Salud, con el fin de que le permita a la comunidad cambiarse de EPS sin exigirles el término de permanencia en el servicio (1 año) según lo establecido legalmente. Asimismo, indican que están adelantando las gestiones pertinentes para que algunos miembros de la comunidad sean capacitados en temas de salud. La CGR conoció el oficio No. 20135102620771 del 13 de marzo de 2013, dirigido a la Secretaria Distrital de Salud en el que, en respuesta a una solicitud, le certifican la inclusión de 454 personas en el Registro Unico de Víctimas. No obstante, no se

pudo constatar que se tratara de personas pertenecientes a la población Embera ni que el objetivo de la información fuese su afiliación al Sistema de Salud.

Por su parte, los indígenas expresaron que contaban con la atención por urgencias que les brindaba la Red Centro Oriente. Además, cuentan con las valoraciones diarias del Hospital centro Oriente con el fin de verificar las condiciones higiénico sanitarias de los alojamientos. En el alojamiento de la Calle 24, sin embargo, se informó del reciente fallecimiento de una niña de la etnia Embera katio del Chocó, quien tenía la edad de nueve (9) meses y cuyas causas aún no se encuentran establecidas formalmente. El operador manifestó que se estaba realizando un informe sobre este hecho.

Sobre la integración de la medicina tradicional, el decreto prevé en su artículo 85: “Las medidas en atención en salud, ..., no sustituyen la obligación del Estado de implementar programas de fortalecimiento de la medicina tradicional, en el marco del SISPI.”

En el dialogo sostenido con los indígenas comentaron: *“Aquí vimos muchas enfermedades, verdaderamente no es mentira, hablamos ante dios, de corazón”*. Además, expresaron que a pesar de la atención en salud de la cual eran beneficiarios, ellos no contaban con la medicina tradicional. En el caso del alojamiento de la calle 24, cuentan con un Jaibaná, que para los Embera tiene la representatividad de consejero de la comunidad porque tiene el don de curar el cuerpo y el espíritu; además es un guardián poderoso capaz de alejar a los espíritus que quieran hacerle daño a la comunidad a través del uso de hierbas tradicionales. La cosmogonía de la etnia reposa en este líder; sin embargo, en Bogotá la representatividad del Jaibaná ha perdido importancia porque este sólo puede realizar curaciones de orden espiritual, pues no tiene acceso a las hierbas y otros recursos naturales para realizar las sanaciones. En términos generales, el sistema de salud a través del cual están siendo atendidos, carece de un enfoque étnico diferencial.

En conclusión: Si bien hay esfuerzos de las entidades responsables de la atención a la población Embera en situación de desplazamiento en Bogotá, persiste la debilidad institucional para diseñar, formular, implementar y evaluar una política pública con enfoque integral de atención diferencial a la población indígena en situación de desplazamiento, que permita el cumplimiento de las ordenes contenidas en el auto 004 de 2009, y comoquiera que este no es su entorno natural, se hace urgente la adopción de medidas efectivas tendientes al restablecimiento de vida y goce efectivo de derechos de esta población.

En efecto, las medidas de atención humanitaria de emergencia y la oferta institucional de servicios de salud y educación, carecen de enfoque étnico diferencial, toda vez que los niños, niñas y adolescentes embera, son integrados e incorporados al sistema educativo formal diseñado para la sociedad mayoritaria, en espacios y entornos ajenos a sus usos y costumbres, y con dificultades de desplazamiento.

En resumen, no se ha diseñado un programa de etnoeducación que incluya los aspectos culturales y sociales del pueblo Embera, que desarrolle y haga efectivo el principio constitucional de diversidad étnica y cultural de la nación, y que garantice la trasmisión de la cultura y la pervivencia de la cosmovisión indígena Embera, conforme sus particularidades.

En materia de salud, los indígenas incluidos en el registro único de víctimas, son beneficiarios del plan obligatorio de salud del régimen subsidiado y de los programas de prevención y asistencia psicosocial, diseñados para la sociedad mayoritaria, sin que pueda determinarse la situación de los indígenas en condición de desplazamiento no incluidos en el sistema o en etapa de verificación.

Al respecto, los indígenas han manifestado su inconformidad respecto a la práctica de procedimientos quirúrgicos invasivos, como las cesáreas, sin ser suficientemente consultados e informados, amén de ser contrarias a la medicina tradicional indígena.

Si bien las prácticas de medicina tradicional desarrolladas de los jaibanás (médicos tradicionales), se hacen difíciles en una ciudad como Bogotá, por la imposibilidad de acceder a las plantas usadas para adelantar sus rituales, no hay esfuerzos institucionales para trabajar y recuperar aquellos aspectos que no requieran de su entorno natural, pero contribuirían en la pervivencia de su cultura.

La alimentación brindada como parte de la atención humanitaria no siempre tiene en cuenta las costumbres alimentarias, así como las características y restricciones en la dieta y la preparación de alimentos de la comunidad Emberá.

3.9.7 Situación actual de las familias Emberá Chamí retornadas a sus resguardos en Pueblo Rico y Mistrató en Risaralda.

Adelantado el proceso de retorno de una parte de la población Embera Chamí, en situación de desplazamiento forzado en Bogotá²², a sus territorios ancestrales en el resguardo unificado y Gito-Docabú en Pueblo Rico y Mistrató- Risaralda, el pasado 13 de Diciembre de 2012, la siguiente etapa y quizás la más importante era darle sostenibilidad al retorno, esto es, garantizar que las entidades del orden nacional, regional o local enfoquen su oferta institucional para lograr la satisfacción de las necesidades y las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento.

En términos del artículo 107 del Decreto 4633 de 2011, *“Cesará la condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el hecho mismo del desplazamiento cuando el pueblo o comunidad indígena*

²² Algunas familias Embera Chamí, solicitaron reubicación, argumentando que para ellos no existían condiciones de seguridad en los resguardos, pues tenían conflictos con otros miembros de la comunidad y las autoridades tradicionales.

alcance el goce efectivo de derechos fundamentales y los de restablecimiento económico y social, por sus propios medios o a través de los programas establecidos por el Gobierno Nacional en el marco de un proceso de retorno o reubicación.”

Así las cosas, el estándar para determinar exitoso el proceso de retorno Embera Chamí, es el goce efectivo de sus derechos fundamentales, para lo cual, en primer lugar se debe tener como parámetro el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades del orden nacional, regional o local en el acuerdo protocolizado en la mesa de alto nivel, el 17 de julio de 2012, liderada por Directora de la UARIV, como coordinadora del SNARIV y la participación de las autoridades indígenas del pueblo Embera que asistieron desde los departamentos de Chocó y Risaralda.

Pese a la trascendencia e importancia del acuerdo, en las reuniones preparatorias del retorno²³, algunas entidades mostraron poco interés en cumplir sus compromisos. Es el caso del asumido por el INCODER consistente en adelantar un proyecto productivo en el territorio de los retornados, con enfoque étnico diferencial, pero al preguntarle al vocero de la entidad, señaló que en el presupuesto aprobado del INCODER para la vigencia fiscal 2013, no se habían apropiado los recursos necesarios para desarrollar el proyecto productivo. La PGN fue enfática en llamar la atención y exigir que se hicieran las modificaciones presupuestales necesarias para honrar los compromisos adquiridos en el acuerdo interinstitucional del 17 de julio, pues ellos hacen parte de la sostenibilidad del proceso de retorno con dignidad, y de la obligación de aportar para cambiar o transformar la situación de pobreza y marginalidad que padecen dichas comunidades.

Posteriormente, la PGN requirió a la gerencia del INCODER un informe sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, sin que a la fecha del presente informe hayan dado respuesta, por lo cual se evalúa por la posible omisión en el cumplimiento de los deberes legales que tienen los funcionarios con el sistema de atención y asistencia a las víctimas del conflicto y específicamente con los planes de retorno.

²³ Reunión preparatoria del retorno llevada a cabo el 7 de diciembre de 2012.

Respecto de la situación actual de los indígenas retornados, la información más veraz y oportuna es la proporcionada por la Defensoría del Pueblo, Regional Risaralda, que por medio de su programa de defensores comunitarios, hace presencia permanente en el territorio.

En resumen, no se han realizado visitas a las familias retornadas, por parte de las instituciones responsables del plan de retorno, a fin de hacer seguimiento, acompañamiento, evaluación y verificación de los compromisos adquiridos, lo cual es indicativo de las debilidades en la coordinación y articulación interinstitucional para desarrollar una acción armónica, concertada e informada, conforme lo exige el artículo 106 del Decreto – Ley 4633 de 2011.

No se han cumplido, en gran parte, los compromisos asumidos por las instituciones en el plan de retorno protocolizado el 17 de julio de 2012. La UARIV ha entregado los mercados cada mes, pero no se ha avanzado en el cumplimiento de los compromisos relacionados con vivienda digna, compra de predios, desarrollo de proyectos productivos, seguridad alimentaria y la ampliación y mejoramiento de la cobertura en salud y educación.

La ausencia de un enfoque integral de atención diferencial a la población indígena en situación de desplazamiento, en la política pública de atención a la población desplazada, obstaculiza la efectiva, oportuna y adecuada atención de las familias retornadas.

Se recomienda concertar y coordinar con las autoridades indígenas de los resguardos unas visitas de verificación de la situación de las familias retornadas y de evaluación al cumplimiento del plan de retorno. De ser necesario, se debe ajustar el plan de retorno, incluyendo aspectos vinculados, no señalados en el mismo, que permitan la atención integral y oportuna de los retornados.

Se sugiere diseñar e implementar un mecanismo de coordinación interinstitucional de las entidades que integran el SNARIV, tanto en el nivel nacional, regional y local que garantice una respuesta integral y oportuna a las necesidades de la comunidad indígena retornada hasta tanto la misma alcance el goce efectivo de derechos fundamentales y los de restablecimiento económico y social.

CAPÍTULO 4.
REPARACIÓN INTEGRAL A PUEBLOS Y COMUNIDADES ÉTNICAS
VICTIMAS DEL CONFLICTO.

4. REPARACIÓN INTEGRAL A PUEBLOS Y COMUNIDADES ÉTNICAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO.

Este capítulo presenta los avances en materia de reparación integral a pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y rrom de acuerdo a las medidas, rutas y componentes que para tal efecto se encuentran consagrados en los decretos ley. Para su desarrollo, en primer lugar se señala el concepto de reparación integral que se contempla para cada uno de los grupos étnicos, el cual atiende a la cosmovisión y parámetros ancestrales, culturales y sociales de los pueblos. En segundo lugar, se presenta un análisis del grado de avance y cumplimiento de metas del Programa de Reparaciones Colectivas en lo atinente a la formulación de los Planes de Reparación Colectiva de sujetos colectivos étnicos. Por último, se presenta información relativa a la reparación individual de las víctimas que se auto-reconocen como pertenecientes a grupos étnicos.

Para la realización de este capítulo se recabó y analizó información solicitada al Programa de Reparaciones Colectivas con relación a lo establecido por el documento conpes 3726 de 2012, se solicitó información a la Dirección de Reparación de la Unidad de Víctimas en lo concerniente con indemnizaciones a víctimas individuales con pertenencia étnica y se analizó información suministrada a lo largo de la participación de los entes de control en los subcomités de reparación colectiva y enfoque diferencial.

4.1 Concepto de reparación integral en los decretos ley.

En el caso de los pueblos indígenas la reparación integral debe tener fundamentalmente la característica de ser “transformadora”, lo cual implica que más allá de restablecer la situación anterior al hecho victimizante en la cual se encontraba la comunidad, las medidas contempladas en la reparación para estos pueblos deben contribuir a la “eliminación de discriminación y marginación que pudieron ser causa del hecho victimizante”. Lo anterior es prioritario para comprender el alcance que aduce el concepto de reparación. Así, las caracterizaciones de daños y afectaciones contempladas como uno de los primeros pasos en la

construcción de los planes de reparación colectiva tendrán un papel relevante en comprender los contextos en los que se gestaron las violaciones a los derechos de las comunidades o se impidió el goce efectivo de los mismos. En tal sentido, los planes de reparación deben contribuir, además de la enmienda del daño, a la erradicación de los factores que permitieron la vulneración.

La reparación, entonces se entiende como un proceso que incorpora un conjunto de medidas y acciones transformadoras, justas y adecuadas dirigidas a fortalecer la autodeterminación y las instituciones propias, garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales y el restablecimiento de los mismos, en caso de que hayan sido vulnerados, e implementar medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición. Establece además que los derechos a la justicia y a la verdad hacen parte de la reparación integral de las víctimas. En conclusión la Reparación integral atañe al restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos en sus dimensiones material e inmaterial.

Dentro de los daños y afectaciones contemplados como parte del concepto de victimización de las comunidades se señalan “los hechos vinculados y subyacentes al conflicto”. Esta es una característica importante en los decretos ley. De esta forma, las dinámicas que se encontrasen en relación con el conflicto, sin que fuesen parte directa del mismo se determinarían también en la caracterización de los daños y en la valoración que se realice para su registro y para la construcción del plan de reparación.

Por otra parte, se subraya el derecho fundamental al territorio de los pueblos indígenas el cual comprende el reconocimiento, la protección, y la restitución de los derechos territoriales. Estableciendo que la reparación incluye el saneamiento espiritual del territorio conforme a las tradiciones culturales y ancestrales de cada pueblo y a criterio de sus autoridades tradicionales.

Dicho decreto ley, determina además de las medidas generales de reparación, algunas medidas específicas según la modalidad de violación, las cuales atienden a: reparación integral frente a la violación al derecho a la integridad cultural; ante violaciones del derecho a la vida y la

integridad física; al derecho a la existencia como pueblos por daños asociados con la degradación ambiental y uso indebido de recursos naturales; por daños a la autonomía e integridad política y organizativa y a los derechos de las víctimas de minas antipersona y munición sin explotar.

Los pueblos indígenas privilegian la dimensión colectiva en las medidas y acciones conducentes a satisfacer el derecho a la reparación y el restablecimiento del equilibrio y la armonía de sus comunidades, teniendo en cuenta las afectaciones e impactos colectivos que producen las violaciones a los derechos fundamentales, colectivos e integrales de sus integrantes; esta dimensión incluye el impacto colectivo de violaciones individuales sobre la estructura tradicional, socioeconómica, cultural y organizativa. No obstante lo anterior, también reconoce la posibilidad de la reparación individual a los integrantes de los pueblos indígenas que hayan sido objeto de las vulneraciones; en este sentido, contempla que las medidas individuales y colectivas son complementarias y que en ningún caso podrán sustituirse entre sí.

De otra parte, el decreto ley 4633 establece que el Estado al adoptar las medidas de reparación debe tener en cuenta el criterio diferencial de personas de especial protección, considerando la afectación diferencial y sus características particulares de diversidad étnica, ciclo vital, condición de discapacidad así como la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres indígenas, en razón del impacto desproporcionado que les han producido las violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH.

Para el pueblo Rrom o gitano, conforme el Decreto ley 4634 de 2011, la reparación es inherente al restablecimiento del equilibrio y la armonía de sus comunidades o Kumpañy, en razón de las violaciones históricas de las que han sido víctimas. A fin de lograr tal restablecimiento, las medidas deben contemplar tanto daños materiales como inmateriales, manteniendo un carácter transformador, justo y adecuado. En este caso se determinan dos tipos de medidas específicas según la modalidad de violación: Reparación integral a la violación de la integridad cultural y Reparación de los daños a la autonomía e integridad política y organizativa. La reparación colectiva debe propender, entonces, por el goce efectivo de los

derechos y el fortalecimiento del gobierno y la organización propia de acuerdo a la cultura. Así, este concepto debe ser compatible con el Plan del Buen Largo Camino. En el caso de las víctimas individuales del pueblo Rrom, se determina que estas serán reparadas en el marco de la ley 1448 de 2011.

Para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal la reparación integral es definida como el conjunto de medidas de reparación, es decir, de restitución de territorios, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, para los casos individuales y colectivos, con carácter material, moral y simbólico. Los Planes Integrales de Reparación Colectiva, son concebidos como los instrumentos a través de los cuales se garantiza el diseño y operación de las anteriores medidas, las cuales deben ser concertadas respetando la identidad étnica y cultural y la dimensión ecológica de los daños.

Igualmente, se contempla el principio de distinción entre las medidas de reparación y otras obligaciones del Estado, según el cual la ayuda y asistencia humanitaria, así como la prestación de los servicios sociales del Estado, no constituyen medidas de reparación integral. También se incluye el principio de complementariedad entre las medidas individuales y colectivas de reparación.

4.2 Programa de Reparaciones Colectivas.

4.2.1 Fases del Programa de acuerdo a la Ruta de Reparación para Colectivos Étnicos.

Según el decreto 4800 de 2011, se crea el Programa de Reparaciones Colectivas a cargo de la Unidad para las Víctimas, el cual comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, las cuales se pondrán en operación a través de los Planes de Reparación Colectiva.

A pesar de que el documento conpes 3726 de 2011 contempla dos posibles vías de acceso al Programa de Reparaciones Colectivas, actualmente sólo se identifican por oferta los sujetos de reparación colectiva étnicos. Al respecto se señala que esta situación, por una parte limita el derecho al acceso a la reparación de la comunidades étnicas, por otra no hace efectiva la descripción de las rutas planteadas por este documento y finalmente no permite tener una dimensión real de las implicaciones de la reparación colectiva de acuerdo a lo que sus mismas víctimas manifiesten.

La ruta contempla una primera identificación por parte del Programa. Esta primera identificación es realizada teniendo en cuenta el soporte documental de las vulneraciones o violaciones de derechos humanos de las comunidades indígenas, rrom, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, la identificación realizada anteriormente por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y la prioridad otorgada a determinadas comunidades en los pronunciamientos de la corte constitucional a través de los autos específicos.

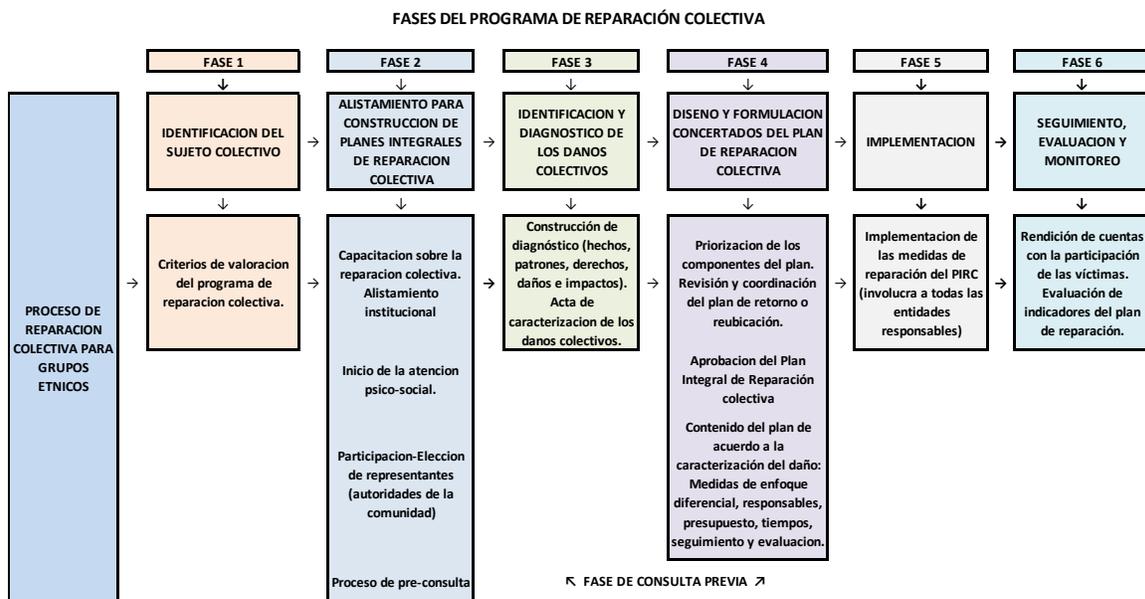
Posterior a esta identificación, se realiza un acercamiento a la comunidad donde se socializa la ruta de reparación teniendo en cuenta principalmente a sus autoridades tradicionales las cuales son las responsables de la aprobación de la participación de su comunidad en el Programa, esta decisión debe quedar soportada en un acta. Una vez la comunidad aprueba su ingreso al programa, se realiza el procedimiento de inscripción en el RUV, es importante señalar que hasta el momento sólo se encuentran ingresados al RUV temporal, 4 sujetos colectivos étnicos y como se indicó en el capítulo de registro, la ausencia de componente especial y diferencial para la inscripción de comunidades y sujetos colectivos afecta de manera importante el reconocimiento de víctimas colectivas, cuya inscripción individual fragmenta la concepción comunitaria de sujeto étnico.

Posteriormente se realiza la fase de alistamiento institucional y comunitario para la construcción de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, la cual se inicia en el marco de un proceso de pre-consulta, en esta fase tanto instituciones como comunidades deben ser

socializadas, informadas y capacitadas acerca del proceso. El derecho fundamental a la consulta previa es constitutivo de la construcción de un diagnóstico o caracterización de daños y afectaciones para que sobre este documento se identifiquen las principales vulneraciones que deben ser reparadas. Así, el diseño y la formulación de los PIRC se basan en esta caracterización y su aprobación se da en el mismo marco de consulta, lo cual hace importante la participación de las diferentes entidades desde el inicio del proceso.

La UAERIV ha planificado un tiempo de seis (6) meses para las fases descritas y un término de tres (3) años para la implementación de las medidas contempladas en el PIRC y la evaluación de sus indicadores de cumplimiento.

Es importante señalar que, si bien, para comunidades, organizaciones y grupos sociales o políticos se encuentra contemplada la aprobación de los PIRC en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, para el caso de las comunidades étnicas en proceso de reparación, las entidades que participan de este comité deberán ser socializadas y participar en el diseño y formulación del PIRC pero la consulta previa será la instancia en la que se defina la aprobación del mismo.



Fuente: Decretos Ley y Programa de Reparaciones Colectivas. Elaboración propia.

4.2.2 Planes Integrales de Reparación Colectiva

Los planes integrales de reparación colectiva (PIRC) son instrumentos técnicos que están integrados por el conjunto de medidas de reparación para las comunidades étnicas víctimas del conflicto, éstos deben ser producto de la concertación y consulta con cada una de las comunidades, sus representantes y autoridades propias, de manera que correspondan a la identidad cultural y social de cada una. En el caso de los pueblos indígenas se hace específico que se tenga en cuenta el derecho propio, ley natural o ley de origen. Por otra parte, el Estado debe asegurar la participación de indígenas que se encuentren fuera de sus territorios o fuera del territorio nacional.

Los objetivos de los PIRC para cada una de las etnias se resumen de la siguiente manera: 1. Caracterización de daños y afectaciones (en caso de que estas sean de tipo territorial, en los Decretos ley 4633 y 4635 se precisa una caracterización particular citada en los artículos 139 y 105 respectivamente); 2. Contribuir de forma transformadora a las condiciones y capacidades personales y colectivas; 3. Implementar medidas de protección de la diversidad étnica y cultural y de las poblaciones con vulnerabilidades especiales; 4. Garantizar la pervivencia física y cultural de sus pueblos; 5. Transformar las condiciones de discriminación y exclusión; 6. Brinda atención preferencial a mujeres, niños, niñas, huérfanos, viudas, cabeza de familia y personas con discapacidad; 7. Garantizar los derechos a la justicia, la verdad y la no repetición; y, 8. Asignar responsabilidades y roles del Estado en los diferentes niveles para la implementación del plan integral de reparación colectiva.

El contenido de los planes de reparación colectiva comprendido en cada uno de los decretos es el mismo:

CONTENIDO DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACIÓN PARA LAS COMUNIDADES ÉTNICAS

- ✓ Caracterización de daños y afectaciones comunitarias y territoriales.
- ✓ Identificación de las autoridades propias y mecanismos de consulta interna.
- ✓ Medidas de reparación integral colectiva.
- ✓ Recursos y responsables de la ejecución de las medidas de reparación integral.
- ✓ Tiempos de ejecución de las medidas.
- ✓ Mecanismos e indicadores de seguimiento, monitoreo y evaluación.

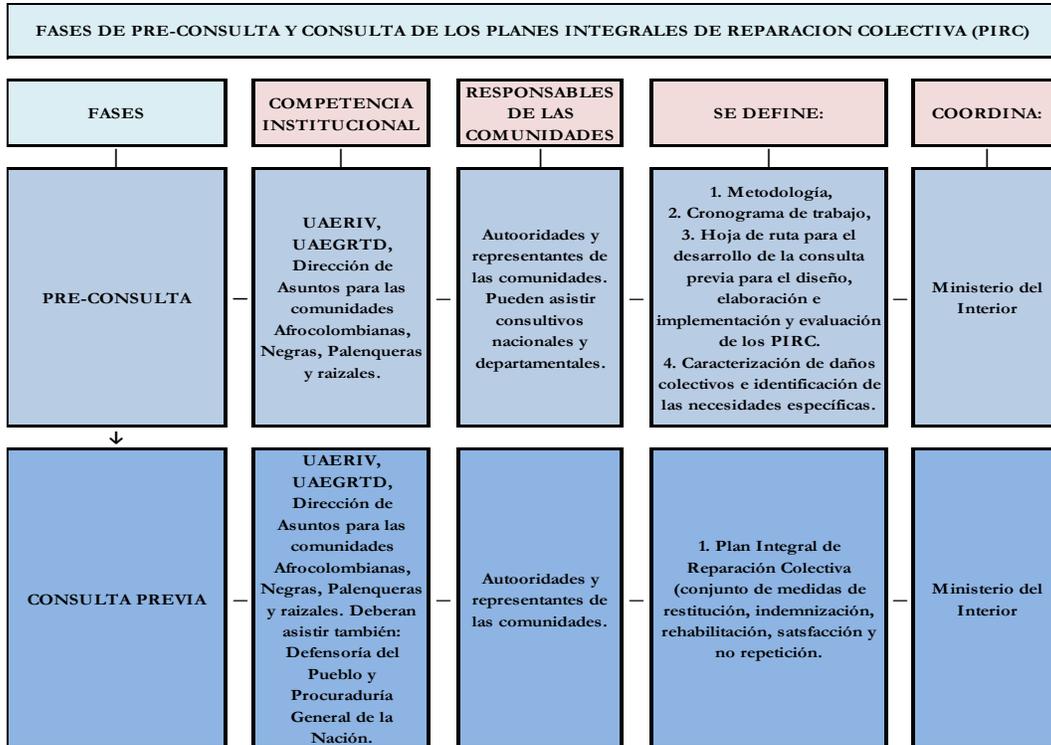
4.2.2 Derecho a la Consulta Previa y Formulación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

Los decretos ley ofrecen lineamientos generales sobre el desarrollo de la concertación y la consulta para la construcción de los planes. En primera instancia, el objeto del mecanismo de consulta es garantizar que sean las propias comunidades quienes determinen sus prioridades dentro de las diferentes medidas de reparación (restitución de derechos territoriales, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) con el fin de respetar las costumbres, autonomía y características culturales de cada comunidad.

Se debe realizar una primera fase de pre-consulta acerca de los planes integrales de reparación colectiva. En esta fase se debe: 1. Acordar la metodología, 2. Definir el cronograma de trabajo, 3. Hoja de ruta para el desarrollo de la consulta previa para el diseño, elaboración e implementación y evaluación de los PIRC. El Ministerio del Interior será responsable de la identificación y verificación de las autoridades y representantes de las comunidades y de la coordinación de la fase de pre-consulta y consulta de los planes.

Durante esta fase se realizará también la caracterización de daños colectivos e identificación de las vulneraciones específicas. Para la realización de la caracterización se requiere la participación de la UAERIV, la UAEGRTD, las autoridades y representantes de la comunidad y si se solicita, en el caso de las comunidades afrocolombianas de los consultivos nacionales y departamentales.

Una vez se haya culminado la fase de pre-consulta se realizará entonces la consulta del PIRC en la cual además de los anteriormente mencionados deben asistir funcionarios del Ministerio Público. En el caso de las comunidades afrocolombianas en que no sea posible lograr un acuerdo, se podrá llevar la consulta a espacios de orden nacional.



Fuente: Decretos Ley. Elaboración propia.

4.3 Avances en la reparación de comunidades étnicas.

Como se analizó de una manera detallada en el capítulo de reparación colectiva del Informe de seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, el Programa de Reparaciones Colectivas enfrenta grandes retos para cumplir con las metas planteadas.

Inicialmente, es importante señalar que el presupuesto asignado para la reparación colectiva en el documento CONPES 3726 de 2012 no cuenta con una desagregación respecto a los sujetos colectivos étnicos: En primera instancia, no se contaba con un presupuesto identificable para la reparación colectiva, posteriormente el documento CONPES 3726 presentó la suma de

400.000.000.000 de pesos para esta línea, sin que se contará con un estudio previo que permitiera dar cuenta de argumentos técnicos que previeran el alcance de las medidas vs. recursos proyectados.

En el siguiente cuadro se resume la gestión realizada en cada una de las fases de la ruta de reparación teniendo como referencia los 32 casos proyectados para el cumplimiento de metas en el 2012. Aquí no se tiene una desagregación de los casos étnicos y no étnicos sino que se presenta la totalidad.

También es importante aclarar que por un lado, la identificación de los sujetos más que una fase de gestión hace parte de la planificación y dimensionamiento de la victimización colectiva, la cual se sustenta en la revisión documental de cada caso y tiene en cuenta los que ya habían sido identificados por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y por otra, que los casos que se encuentran actualmente en implementación corresponden a sujetos colectivos que venían siendo abordados por la CNRR.

Gestión del Programa de Reparaciones colectivas de acuerdo a la meta del conpes - Año 2012

META DEL CONPES- 2012	IDENTIFICACIÓN DE LOS SUJETOS	FASE DE ACERCAMIENTO INICIADA	ACTA DE APROBACIÓN	FASE DE ALISTAMIENTO INSTITUCIONAL Y COMUNITARIO INICIADA	FASE DE CARACTERIZACIÓN DEL DAÑO INICIADA	ACTAS CARACTERIZACIÓN DE DAÑO COLECTIVO VALIDADAS	FASE DE DISEÑO Y FORMULACIÓN DEL PIRC	APROBACIÓN DE CTJT	FASE DE IMPLEMENTACIÓN
32	128,1%	100,0%	50,0%	46,9%	40,6%	25,0%	28,1%	15,6%	12,5%

Fuente: Matriz de Seguimiento Programa de Reparaciones Colectivas. UAERIV. Cálculos propios.

Si se realiza el mismo ejercicio en el 2013, se encuentra que la gestión de este Programa, que incluye la realizada durante el 2013, ya que el documento conpes 3726 de 2012, lo contempla de esta manera, se comporta así con corte al 30 mayo de 2013:

Gestión del Programa de Reparaciones colectivas de acuerdo a la meta del conpes - Año 2013

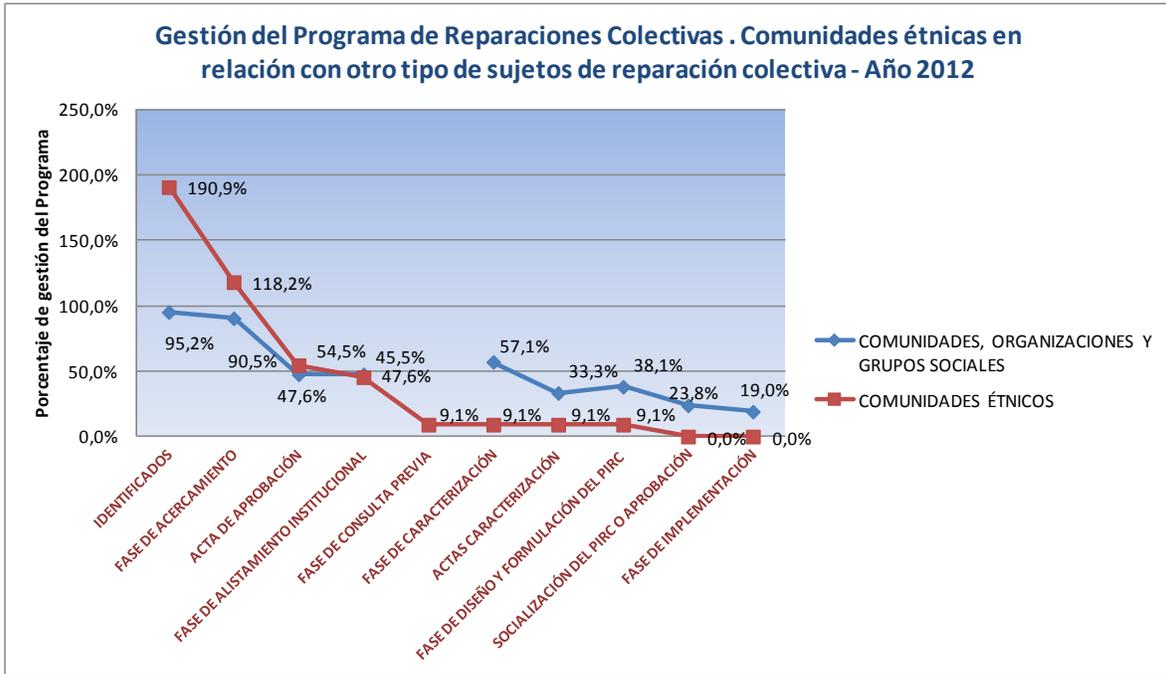
META DEL CONPES 2013	FASE DE IDENTIFICACIÓN	FASE DE ACERCAMIENTO	ACTA DE APROBACIÓN	FASE DE ALISTAMIENTO INSTITUCIONAL Y COMUNITARIO INICIADA	FASE DE CARACTERIZACIÓN DEL DAÑO INICIADA	ACTAS CARACTERIZACIÓN DE DAÑO COLECTIVO VALIDADAS	FASE DE DISEÑO Y FORMULACIÓN DEL PIRC	FASE DE IMPLEMENTACIÓN
156	134,0%	88,5%	23,1%	34,6%	14,7%	7,7%	7,1%	3,2%

Fuente: Matriz de Seguimiento Programa de Reparaciones Colectivas. UAERIV. Cálculos propios.

Teniendo en cuenta el escenario general de la gestión del programa, a continuación se presenta la participación de los sujetos colectivos étnicos víctimas para los cuales se establecen metas

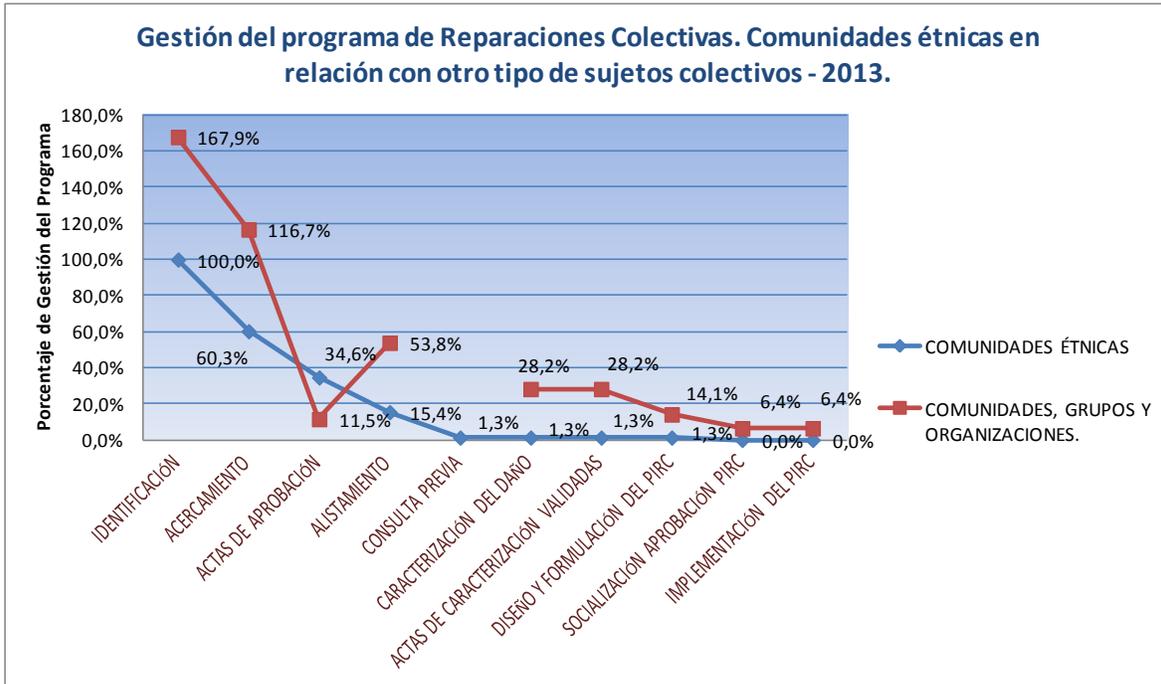
particulares. En general, el indicador de cumplimiento lo constituyen los planes de reparación colectiva formulados calculados a partir de los procesos de reparación colectiva en proceso de implementación con acompañamiento de la UAERIV. Para el 2012 la meta es de 11 PIRC formulados, si bien durante este año el avance fue precario, realizando un balance con corte a mayo 30 de 2013, del grado de avance en la formulación de los PIRC para comunidades étnicas comparado con otro tipo de sujetos de reparación colectiva se encuentra que la gestión frente a las comunidades étnicas es mucho menor, teniendo en cuenta además, que de los planes de reparación colectiva que se encuentran en implementación ninguno corresponde a sujetos étnicos.

En gran medida, la precariedad de la gestión de este programa con respecto a comunidades y pueblos indígenas, afrocolombianos y Rrom se asocia a la ausencia de un mecanismo institucional que dé inicio a las consultas previas. La UAERIV se encuentra en la elaboración de un convenio con el Ministerio del Interior para apoyar y coordinar los procesos de preconsulta y consulta, sin embargo hasta el momento no hay ninguna estrategia para superar este retraso. Se considera fundamental la priorización de este tema en los Subcomités de Reparaciones Colectivas y Enfoque Diferencial de tal forma que se avance en el grado de concertación entre las entidades del Estado con el fin de iniciar procesos de socialización y acercamiento de todas las entidades involucradas en los Planes de Reparación Colectiva y se establezcan rutas que viabilicen el diseño y formulación de los PIRC en las comunidades.



Fuente: Matriz de seguimiento Programa de Reparaciones Colectivas. UAERIV. Cálculos propios.

De la misma manera, al realizar un balance de la gestión realizada por el programa durante el año 2013, se encuentra un rezago notable respecto a la meta de 78 comunidades étnicas que cuenten con PIRC formulados. Se resalta también la baja gestión en la aprobación de los sujetos para ingresar al Programa, siendo indicador de esta fase el acta de aprobación firmada por las comunidades.



Fuente: Matriz de seguimiento Programa de Reparaciones Colectivas. UAERIV. Cálculos propios.

De acuerdo a lo señalado, durante el 2013 se sigue observando que el cumplimiento de la meta para sujetos étnicos está lejos de cumplirse y que adicionalmente la gestión con este tipo de sujetos es mucho menor a la conseguida con las comunidades, grupos y organizaciones sociales. Esto representa mayor gravedad teniendo en cuenta que la reparación colectiva es considerada en los Decretos Ley como la forma de reparación más importante, entendiendo que la valoración de los daños individuales debe contemplar también la dimensión del impacto colectivo de los mismos y que el concepto de reparación integral transformadora incluye el resarcimiento de las situaciones de marginación y discriminación que han sido causa de su victimización y el restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos en sus dimensiones material e inmaterial.

En este sentido, es importante destacar que si bien, la UAERIV es responsable de la coordinación de estos procesos de reparación, son todas las entidades del SNARIV de diferentes órdenes, tanto nacional como regional, quienes deberán articularse y coadyuvar en el avance del diseño, formulación e implementación de los PIRC de tal forma que se garanticen

recursos y equipos suficientes para su cumplimiento. En esta medida, las entidades de acuerdo a la caracterización de los daños deben incluir en su plan de acción y su planificación presupuestal las medidas de las cuales son responsables en la materialización efectiva de los planes.

Se considera fundamental que se fortalezca la articulación entre la UAERIV y la UAEGRTD teniendo en cuenta que dentro de las diferentes afectaciones de las comunidades una de las más importantes ha sido la vulneración de los derechos territoriales de los pueblos. Las dos Unidades, si bien tienen vías de focalización distintas son coincidentes en su responsabilidad sobre la construcción de la caracterización de afectaciones de acuerdo a su misión institucional, por lo anterior su acción colaborativa jugará un rol central en la formulación de los planes, en su coherencia y su factibilidad de cumplimiento.

Para la construcción de estas caracterizaciones, se considera necesaria la integración y articulación de esfuerzos de la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Gestión y Restitución de Tierras y el Ministerio del Interior. Este último, tiene el acervo institucional en el marco de un trabajo de caracterización de las comunidades étnicas en materia del cumplimiento de los autos y en especial, en la construcción de los planes de salvaguarda étnica para las comunidades indígenas y los planes especiales de protección para las comunidades negras. El aprovechamiento del trabajo ya realizado o avanzado, es sumamente valioso, esto implica una coordinación de acciones, socialización de información institucional e integralidad en las medidas. Esto coadyuvará no solo a la construcción de planes más completos y viables sino también a un uso eficiente de los recursos públicos y un acercamiento menos desgastante y respetuoso de las comunidades.

Otro factor relevante, es la articulación interna de la UAERIV con relación a los procesos de retorno y la priorización de los planes de reparación. Por una parte los procesos de retorno de las comunidades étnicas han tenido un desarrollo lento, precario y con notables obstáculos frente a las condiciones de seguridad en los territorios y por otra los procesos de reparación colectiva no presentan avances en los casos retornados o con proyección de retorno.

De acuerdo con el concepto de reparación integral de los colectivos étnicos, el retorno representa una de las medidas más importantes de resarcimiento. Sólo una comunidad que regresa a su territorio puede reestablecer efectivamente sus relaciones sociales en el marco de su cultura, sus relaciones con el mundo natural y así con su propio sistema de salud y con los procesos etno-educativos particulares. La reproducción de la cultura y así de las formas societales y comunitarias está estrechamente inscrita en la construcción de sujeto a partir de su territorio. Por lo anterior, las comunidades que logren ser retornadas deben serlo coordinadamente con la formulación de un Plan de Reparación Colectiva que permita concentrar la oferta interinstitucional y garantizar la permanencia de la comunidad en condiciones dignas y en efecto reparadoras. Se reitera así, la necesidad de coherencia entre las metas y planes de acción de las diferentes entidades del SNARIV en coordinación con la UAERIV para prever y restringir el riesgo humano y social de las comunidades retornadas.

Por otra parte, se considera importante que los PIRC estén acompañados de un sólido componente atención y rehabilitación psicosocial. En este momento, la rehabilitación colectiva se lleva a cabo a través de la estrategia Entrelazando, quien trabaja con las comunidades étnicas de acuerdo a lo concertado con cada una y con un modelo flexible al enfoque diferencial para cada pueblo, sin embargo, por una parte, no existe una prioridad de comunidades étnicas en esta estrategia y por otra no hay una focalización conjunta con el Programa de Reparaciones Colectivas. Se recomienda que en adelante los casos de rehabilitación psicosocial para colectivos se dimensionen y se prioricen de acuerdo al acercamiento realizado por el Programa.

En conclusión, los escasos avances en los procesos de reparación y más específicamente la ausencia de planes integrales de reparación colectiva formulados para comunidades étnicas, permite señalar de forma mayúscula el incumplimiento del Estado frente a su deber de reparación de los daños, afectaciones y vulneraciones de estas comunidades sobre las cuales, además, la Corte Constitucional ha señalado el impacto desproporcionado de los factores del conflicto.

4.3 Reparación Individual

El seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas de reparación individual contenidas en los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, se basa en la información entregada por la UARIV, ante requerimientos de los organismos de control, visitas administrativas e informes de gestión de la entidad.

La pretensión de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, era evaluar cuantitativamente y cualitativamente el cumplimiento de las metas señaladas por la Dirección de la entidad en materia de reparación individual, en el proceso de diseño implementación, ejecución de las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición²⁴, sin embargo, la gestión de la entidad se enfocó en el tema de la indemnización administrativa y muestra avances muy precarios en materia de diseño de medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con enfoque diferencial étnico, esto es, basadas en el principio de tratamientos especial y diferenciado a que tienen derecho las víctimas pertenecientes a grupos étnicos.

En efecto, estas normas especiales establecen en su objeto que las medidas de reparación individual, deben ser diseñadas conjuntamente y acordes con sus características étnicas y culturales, garantizando así el derecho a la identidad cultural, la autonomía, el derecho propio, la igualdad material y la garantía de pervivencia física y cultural. Igualmente, los referidos decretos ley establecen que las víctimas pertenecientes a grupos étnicos tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, transformadora, diferenciada y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de los hechos victimizantes.

En consecuencia, el trámite, los procedimientos, los montos y mecanismos para el otorgamiento de la indemnización individual deben ser concertados teniendo en cuenta los criterios como el grado de vulneración, afectación diferencial, equidad aplicable a la

²⁴ El avance respecto de las medidas restitución de territorios, se evaluara en otro aparte de este informe.

distribución del monto total asignado al universo de las víctimas y el impacto producido por los daños ocasionados a las víctimas.

En virtud del principio de identidad étnica y cultural y el derecho a la diferencia, los mecanismos, medidas y procedimientos en materia de reparación deben garantizar la pervivencia de la identidad étnica y cultural de las comunidades.

Por otra parte, de acuerdo con la estructura administrativa de la UEARIV, corresponde a la Dirección de Reparación el diseño y formulación de las políticas, normas, estrategias y procedimientos relativos a la reparación integral a las víctimas en general y coordinar la implementación de planes, programas y proyectos encaminados a la reparación individual y colectiva. A su vez dicha Dirección está dividida en las Subdirecciones de Reparación Individual²⁵ y Colectiva (Artículo 21 Decreto 4802 de 2011).

Ahora, dado que los Decretos Ley, no establecen alguna competencia especial en materia de reparación individual, la subdirección de reparación individual es la dependencia encargada de posibilitar el efectivo goce del derecho a este tipo de reparación. No obstante, al interior de las subdirecciones de reparación no hay equipos de personal especializados en temas de reparación con enfoque étnico indígena, negros, afrocolombiano o rom que diseñen, concierten e implementen medidas, acordes a las especificidades de los grupos étnicos, y además conozcan y faciliten la coordinación, consecución y seguimiento de la oferta de las entidades del SNARIV a nivel nacional y territorial, de tal manera que permitan hacer realidad las medidas de reparación integral.

4.4 Indemnización

La indemnización administrativa es una de las medidas de reparación integral contemplada en los tres decretos ley de víctimas étnicas. En todos los casos, esta medida es de dos tipos:

²⁵ Según el informe de gestión de la UARIV, a diciembre de 2012, la Subdirección de reparación individual contaba con un equipo de 295 personas (funcionarios y contratistas).

Individual, en el caso de reparación a individuos pertenecientes al respectivo grupo étnico que hayan sufrido hechos victimizantes cuya afectación haya sido individual. Colectiva, en caso de que los hechos victimizantes hayan producido afectaciones sobre una comunidad con identidad étnica.

4.4.1 Indemnización individual:

En el caso de la indemnización individual otorgada a los sujetos pertenecientes a las comunidades indígenas las autoridades de las mismas, serán responsables de las medidas de prevención de la desintegración social y cultural, de tal manera que sean complementarias a las colectivas y contribuyan al proyecto de vida colectivo de la comunidad. Específicamente en los casos de homicidio y desaparición forzada, el beneficiario se determinará de acuerdo al parentesco como conyugue, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad. b. Subsidiaria y concurrentemente a los parientes directos, de acuerdo con la estructura socio familiar de cada pueblo. En cuanto los montos la UAERIV deberá establecer una escala determinada por: Naturaleza del hecho victimizante, daño causado, estado de vulnerabilidad actual de la víctima, afectación diferencial por pertenencia étnica, edad, sexo y otras vulnerabilidades. Esta medida otorgada por vía administrativa no está en detrimento de la reparación por vía judicial. En correspondencia con la violación sistemática de los derechos de los pueblos indígenas, la entrega de las indemnizaciones para los individuos indígenas será prioritaria y diferencial.

En el caso de los individuos pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, el Decreto 4635 de 2011, constituye como parámetro que el trámite, los procedimientos, los montos y mecanismos para el otorgamiento de la indemnización individual deben ser concertados teniendo en cuenta los criterios diferenciales, tales como: Grado de vulneración, afectación diferencial, equidad aplicable a la distribución del monto total asignado al universo de las víctimas y el impacto producido por los daños ocasionados a las víctimas. Se debe además determinar un monto de la indemnización para el universo de las víctimas afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales y el plazo en el que éste será distribuido. La

indemnización por muerte o desaparición forzada será entregada al cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad o primero civil de la víctima.

Para el pueblo Rrom o gitano la indemnización individual debe ser determinada de acuerdo a: grado de vulneración, afectación diferencial, equidad aplicable a la distribución del monto general otorgado al universo de víctimas y el impacto de los daños. De la misma manera deberá cumplirse con la equidad en los montos asignados para víctimas del pueblo Rrom. Para el cumplimiento de lo anterior el artículo 77 exige la inclusión de un capítulo especial en la ley 1448 de 2011 sobre indemnización individual y diferencial para el pueblo Rrom con especificidades sobre tramites, procedimientos, mecanismos, montos y demás lineamientos para otorgar la indemnización.

De 81.172 PIRIS realizados en el 2012, se identificaron 3.352 individuos pertenecientes a algunos grupos étnicos, para un total de indemnizaciones pagada a este grupo de \$23.439.683.241. De los 3.352 individuos étnicos indemnizados, el 77.2 % son afrocolombianos, el 20.9% indígenas, el 1.6% raizales y el 0.1% palenqueros y gitanos²⁶

Es destacable que todas las indemnizaciones a la fecha fueron hechas en cumplimiento del decreto 1290 de 2008. En este sentido el formulario de declaración donde fueron soportadas las solicitudes realizadas en el marco de este decreto no contenía la variable étnica. Así, frente a la solicitud de la CGR a la UAERIV acerca de la identificación de la variable étnica en la base de datos de indemnizaciones individuales se encontró que tal fuente no cuenta con esta información, de tal forma que no fue posible verificar los valores suministrados. Es importante señalar la necesidad de incluir de manera especial la variable de identificación étnica en todas las bases de datos que maneja el SNARIV.

²⁶ Información con base en comunicación suscrita por la Dirección de la UEARIV, dirigida a la Defensoría del Pueblo

Por otra parte, en los planes de acción de la entidad no se determinó una meta de víctimas pertenecientes a grupos étnicos acompañadas en su plan de reparación individual y tampoco se establecieron metas de reparación individual para miembros de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, lo cual hace difícil medir la eficiencia y eficacia de la UEARIV en materia de reparación individual de esta población.

Así las cosas, es necesario incluir en el plan de acción de la entidad unas metas específicas de reparación individual las víctimas de grupos étnico, que permita evaluar la eficacia en la implementación de las medidas y que sean acordes con el tamaño de la tragedia, daños y afectaciones de los grupos étnicos.

En conclusión, son escasos los avances en materia de diseño implementación, ejecución de las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, por lo cual se puede indicar sin ambages, que no hay una reparación integral para las comunidades étnicas, y al someterlas a la ruta de la ley 1448 de 2011, para reparación y a la oferta institucional sin enfoque étnico, se atenta contra el principio de identidad étnica y cultural y el derecho a la diferencia y se actúa en contravía del espíritu de la reparación contenido en los decretos ley de víctimas. Por otra parte, la ausencia de formulación de planes de reparación colectiva permite concluir de la indemnización colectiva, fundamental para los procesos de reparación no ha tenido ningún desarrollo.

CAPÍTULO 5.

RESTITUCION DE DERECHOS TERRITORIALES

5. RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES

Este capítulo señala los avances en materia de restitución de derechos territoriales para pueblos indígenas y comunidades negras. En primera instancia se describe el marco normativo de la restitución de territorios para comunidades étnicas, posteriormente se presentan los parámetros de focalización de los casos de restitución para estos colectivos, luego se presenta la situación actual de Registro de Tierras Despojadas para comunidades étnicas, de manera sucinta e informativa se presentan las solicitudes individuales realizadas por personas que se auto-reconocieron con pertenencia étnica, finalmente se realiza un balance del avance de las caracterizaciones de daños y afectaciones y medidas cautelares. Para la realización de este capítulo se realizaron visitas y reuniones de seguimiento a la UAEGRTD, especialmente a la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad y se analizaron documentos, oficios y bases de datos suministrados por esta entidad.

5.1 La restitución como componente de la reparación integral - Ley 1448 de 2011, Decreto Ley 4633, Decreto Ley 4635 y Decreto Ley 4634 de 2011.

Para los pueblos indígenas el **TERRITORIO** se considera víctima, teniendo en cuenta su cosmovisión y el vínculo especial y colectivo que los une con la madre tierra. Sin perjuicio de lo anterior, se entiende que los titulares de derechos en el marco del Decreto 4633 de 2011 son los pueblos y comunidades indígenas. Los decretos ley para grupos étnicos, en especial el 4633 y el 4635 de 2011, contemplan la restitución territorial con un sentido que implica complejidades de tipo ancestral y cultural. Lo anterior se encuentra relacionado con que su exigencia no es por sí sola la restitución de un predio, sino la restitución de sus derechos territoriales que están señalados en el convenio 169 de OIT, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y especialmente en Colombia, por la ley 21 de 1991.

Según el Convenio 169 de OIT de 1989, el Estado deberá: “Respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios” en especial, su carácter colectivo y comprendiendo por territorio: “la

totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera.”, (artículo 13). Los dos decretos, tanto el 4633 como el 4635 definen las tierras que pueden ser objeto de restitución para cada uno de los grupos étnicos. En el siguiente cuadro se evidencia una correspondencia del marco legal de cada tipología de territorio sobre el cual son exigibles los derechos. Es importante subrayar que el derecho de las víctimas a ser restituidas no se afecta porque sus territorios estén actualmente ocupados por terceros, tengan otros poseedores o tenedores o estén siendo explotadas productivamente por los tenedores actuales. La solicitud de restitución no implica la renuncia a otras formas jurídicas o administrativas de reclamación de estos territorios. En los casos de integrantes de la comunidades que exijan la restitución sobre predios de posesión individual, esta se dará en el marco de la ley 1448 de 2011 con acceso preferencial a la medida. Particularmente, para las comunidades negras se define en el parágrafo tercero, del artículo 107, que en el caso de derechos ancestrales de familias sobre territorios que no hacen parte de las tierras colectivas se aplicará el decreto 4635, en lo que refiere a derechos individuales.

Tierras susceptibles del procesos de restitución en el caso de las comunidades étnicas	
Decreto 4633 de 2011	Decreto 4635 de 2011
Resguardos indígenas construidos o ampliados. Tierras sobre las cuales se adelantan procesos administrativos de titulación o ampliación de resguardos. Tierras de los resguardos de origen colonia, de ocupación ancestral o histórica y aquellas ocupadas por las comunidades el 31 de diciembre de 1991. Tierras comunales de grupos étnicos. Tierras objeto de titulación o ampliación de resguardos por decisión judicial o administrativa (nacional o internacional). Tierras adquiridas por incoher en beneficio de las comunidades y cuyo titular es Fondo Nacional Agrario. Tierras adquiridas con recursos propios por entidades privadas, públicas o cooperación internacional a beneficio de las comunidades que deben ser tituladas en calidad de ampliación o constitución de resguardos.	Las tierras de las comunidades. Tierras sobre las cuales se adelantan procesos administrativos de titulación de tierras de comunidades. Tierras de ocupación ancestral o histórica y aquellas ocupadas por las comunidades el 31 de diciembre de 1991. Tierras comunales de grupos étnicos. Tierras objeto de titulación o ampliación de las tierras de las comunidades por decisión judicial o administrativa (nacional o internacional). Tierras adquiridas por incoher en beneficio de las comunidades y cuyo titular es Fondo Nacional Agrario. Tierras adquiridas con recursos propios por entidades privadas, públicas o cooperación internacional a beneficio de las comunidades que deben ser tituladas en calidad de tierras de las comunidades.
La ley 70 de 1993 señala en su artículo cuarto (4º), que el Estado adjudicará a las comunidades negras la propiedad colectiva de sus territorios que, para efectos legales, se reconocerán como “Tierras de las comunidades negras”. Así, las tierras que que se referencian en el marco constitucional señalado tienen las características de imprescriptibles, inajenables e inembargables.	

Fuente: Documento de Rutas, componentes e institucionalidad para la atención y reparación de víctimas pertenecientes a grupos étnicos. CGR.

El marco temporal de exigibilidad de los derechos territoriales implican las afectaciones

territoriales de las comunidades ocurridas a partir del 1°. de enero de 1991 y hasta el 31 de diciembre de 2021. Los dos decretos comparten en su alcance el sentido de restitución material del territorio, la cual es comprendida como la posibilidad de retornar, siendo el retorno una medida fundamental en la reparación.

Según lo estipulado por el decreto 4633 de 2011 las afectaciones territoriales son aquellas “acciones o violaciones en marco del conflicto armado que causen abandono, confinamiento o despojo u otras formas de limitación del goce efectivo del territorio”. Estas acciones pueden ser también aquellas subyacentes o vinculadas al conflicto. La dimensión de los hechos o acciones subyacentes al conflicto debe ser establecida conforme a lo planteado por la Corte Constitucional en los Autos 004 y 005 de 2009.

Los dos decretos contienen las siguientes definiciones, respecto a los tipos de afectaciones territoriales:

a. Abandono: Afectación territorial que con ocasión del conflicto genera pérdida del acceso o disfrute de lugares y espacios de uso o aprovechamiento por parte las comunidad o de sus miembros individualmente considerados.

b. Confinamiento: Forma de abandono que limita a la comunidad y al individuo el uso y el disfrute de la totalidad del territorio.

c. Despojo: Afectación territorial que con ocasión al conflicto armado produce apropiación total o parcial del territorio por un tercero o de recursos naturales o culturales utilizando medios ilegales para ello. Son también negocios o actos jurídicos o administrativos que celebrados con ocasión del conflicto armado generan afectaciones o daños.

5.2 Criterios de Focalización

El numeral 11 del artículo 3 del Decreto 4801 de 2011 estipula que la UAEGRTD tiene la función de “Realizar la focalización de casos de territorios étnicos a restituir, de forma concertada y de conformidad con las normas vigentes que regulen la materia”. Aunado a esto, el Decreto 4633 de 2012 señala que la UAEGRTD **anualmente** definirá con la Mesa Permanente de Concertación

Indígena los criterios, zonas, casos, tiempos para la focalización y puesta en marcha de la medida de restitución de tierras.

Frente a esto la UAEGRTD cuenta con el documento “**Propuesta Preliminar Criterios de focalización de comunidades indígenas**”, aprobado por la mencionada Mesa, en abril de 2012.

No obstante, si bien la UAEGRTD cuenta con este documento, es de advertir, que el mismo corresponde a la anualidad 2012, sin embargo, para el año 2013, no se evidencia que la UAEGRTD tenga ajustes a este documento o a los criterios de focalización. Asimismo, a partir del nombre de dicho documento hay lugar a caer en una impresión en cuanto al nombre del mismo, pues no se sabe a ciencia cierta, si se trata de una Propuesta Preliminar o si éste realmente es un documento final aprobado por la Mesa Permanente de Concertación.

Teniendo claridad en relación a lo precedente, se hace las siguientes observaciones en cuanto al documento en referencia.

El Decreto 4633 de 2011, exige que para la focalización se tenga en cuenta: 1. Jurisprudencia nacional e internacional, 2. Comunidades que hayan solicitado la ruta étnica de protección de derechos territoriales. 3. Grado de afectación. 4. Nivel de vulnerabilidad. 5. Condiciones de seguridad.

En el documento “Propuesta Preliminar Criterios y metodología de focalización y posibles casos” en primer lugar, no se encuentra definida con claridad y exactitud la metodología para llevar a cabo la focalización, y, en segundo lugar, si los requisitos exigidos para tal fin por el Decreto 4633 de 2012 se aplican. Sin embargo, se encuentra que la UAEGRTD determinó dos criterios para hacer la focalización, que quizás subsuman los criterios exigidos en el decreto mentado. Estos criterios son:

1. Gravedad de la afectación: este criterio recoge las siguientes situaciones clave para determinar la necesidad o no de focalizar un determinado territorio:
 - Peligro para la supervivencia de un grupo, etnia o comunidad.

- Pérdida de la cultura o asimilación por desplazamiento.
- Pérdida de la capacidad organizativa.
- Daños irreversibles al entorno, hábitat o ecosistema.
- Existencia de título.
- Número de personas y/o afectadas.
- Densidad histórica del despojo y territorios indígenas afectados históricamente.

2. Factibilidad – Grado de complejidad

- Complejidad de los hechos que motivaron el despojo – desplazamiento.
- Disponibilidad de pruebas.
- Existencia de título.
- Claridad con respecto al título.
- Fuerza jurídica de las oposiciones a la restitución.
- Presencia de actores armados en la zona, minas antipersonales y existencia de municiones sin explotar, estado de orden público, señalamiento y/o amenazas contra líderes-autoridades.
- Desabastecimiento, confinamientos.
- Presencia de actores y actividades económicas legales y/o ilegales.
- Valorización, acumulación o compras masivas de tierras en la zona.
- Presencia de colonos, irrespeto continuado a autoridades tradicionales, valor estratégico de la zona.

Ahora bien, la UAEGRTD cuenta con unos casos preidentificados que tienen como fuente: Las zonas macrofocalizadas (500 territorios étnicos); casos con solicitudes de Ruta Étnica (13 casos); casos identificados como prioritarios en las reuniones de consulta previa (7 casos); solicitudes recibidas en la UAEGRTD de integrantes de comunidades étnicas (300). Aquí conviene detenerse un momento, a fin de analizar esas cifras, ya que de los casos preidentificados se ha adelantado algunas actividades en torno a la focalización de trece (13) casos. Esto deja entrever que la gestión y avance de esa Entidad frente a los casos

preidentificados no es representativa, por no decir, pobre. Esto debe dar lugar a generar alertas y aplicación de alternativas o planes de choque ante las causas que ocasionan el poco avance en la focalización.

En cuanto a las comunidades negras, afro, raizales y palenqueras, en virtud del Decreto 4635 de 2011, las disposiciones en materia de restitución se aplicaran e implementarán conforme a la focalización y gradualidad que determine el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta criterios constitucionales y jurisprudenciales. No hay que dejar de lado lo señalado por el documento CONPES:

*“La focalización para los procesos de restitución de territorios de las **comunidades negras** y de los pueblos indígenas se establecerá de manera concertada con las instancias competentes para el efecto. En el caso de las comunidades negras la Comisión Consultiva de Alto Nivel o quien haga sus veces y en el caso de las comunidades y pueblos indígenas, la Mesa Permanente de Concertación. Además de la focalización, en este espacio se definirá la metodología para la caracterización de las afectaciones; los cronogramas de acción y la discusión de la normatividad reglamentaria que sea necesaria a efectos de lograr la efectiva restitución de los derechos territoriales.*”

Respecto a estas comunidades La UAEGRTD dice contar con un documento que define los criterios y metodología de focalización de posibles casos, pero se resalta que éste en nada difiere del existente para comunidades indígenas, quizás, la única diferencia radica en la clasificación de los casos de comunidades negras preidentificados a través de la ruta étnica y en las reuniones de consulta previa.

En lo que sí hay coincidencia es en el mínimo avance en la focalización. De los casos preidentificados se ha adelantado algunas actividades para materializarla, específicamente en once (11) casos.

5.3 Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

El artículo 183 del decreto ley 4633 y el artículo 146 del decreto ley 4635 exigen la existencia de un componente particular en el Registro de Tierras despojadas y Abandonadas Forzadamente

para la inscripción de los territorios afectados. Actualmente el Registro mencionado no cuenta con este componente especial para territorios étnicos, por lo cual ningún territorio colectivo objeto de restitución se encuentra debidamente inscrito. Esto es sumamente grave teniendo en cuenta además que el artículo 120 del decreto ley 4635 señala como requisito de procedibilidad la inscripción en este registro.

En reuniones realizadas con la UAEGRTD, se identificó que por una parte este módulo de registro aún se encuentra en diseño y por otra que en los casos de solicitudes presentadas de manera individual: 1. No hay variables que permitan una mayor identificación o por lo menos más detallada de las personas con pertenencia étnica que presentan sus solicitudes. 2. No hay una ruta diferencial de presentación de solicitudes de sujetos colectivos ni individuales étnicos, es decir este procedimiento se lleva en el marco de la ley 1448 de 2011. 3. Que de la base de solicitudes individuales en la cual se encuentran algunas de ellas realizadas por víctimas con pertenencia étnica, no se ha realizado un análisis para identificar cuáles de ellas se presentaron sobre territorios colectivos y la base de datos tampoco permite conocerlo.

A continuación se presenta información relativa a las solicitudes que se hicieron de manera individual por personas que se auto-reconocieron como étnicos, sin embargo, es importante para su lectura subrayar lo siguiente: De las cifras presentadas no se puede identificar qué proporción de estos sujetos pertenecen en efecto a comunidades, consejos comunitarios o kumpaños, como tampoco cuáles de ellos realizan su solicitud sobre un territorio colectivo objeto de despojo o abandono. Estas solicitudes, todas ellas presentadas en el marco de la ruta de la ley 1448 de 2011, dan un dato general del número de hectáreas solicitadas por sujetos individuales, empero esta cifra no puede ser tomada como oficial teniendo en cuenta como señala la UAEGRTD en respuesta presentada a la CGR: “en muchas ocasiones tales extensiones no corresponden a los datos oficiales que puedan suministrar las diversas entidades con conocimiento sobre tierras”.

Actualmente la UAEGRTD ha recibido un total de 43.590 solicitudes de restitución de tierras, de las cuales un 4.6% ha sido realizada por personas que se auto-reconocido como pertenecientes a un grupo étnico.

Solicitudes individuales de restitución de tierras según pertenencia étnica

Pertenencia Étnica	N. de solicitudes	% sobre el total de solicitudes
Ninguno	41.567	95,4%
Negro, Afrocolombiano, palenquero o raizal	1.235	2,8%
Indígena	784	1,8%
Pueblo Rom (Gitano)	4	0,0%
Total de solicitudes	43.590	100,0%

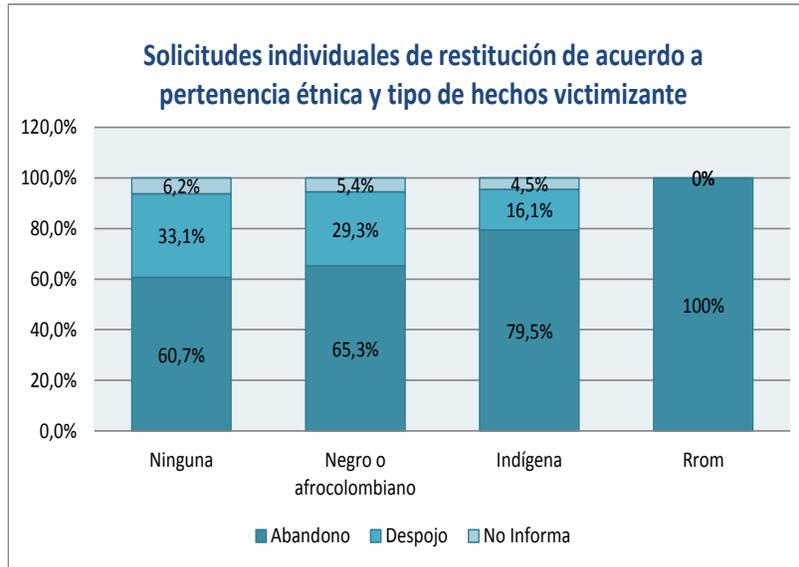
Fuente: Base de datos de la UAEGRTD. Junio 30 de 2013.

De las 2.023 solicitudes de personas autoreconocidas como étnicas, la siguiente es la distribución por género:



Fuente: Base de datos de la UAEGRTD. Junio 30 de 2013.

Las solicitudes de restitución indican el tipo de hecho victimizante (despojo o abandono) que ha generado la pérdida del predio. La siguiente es la distribución de acuerdo al tipo de hechos victimizante declarado y al auto-reconocimiento de su pertenencia étnica. En el total general, la distribución por hechos victimizante es de 61.2% de abandono y 32.7 % de despojo. Para el porcentaje de 100% de Abandono en el caso de Rrom se debe tener en cuenta que solo se han presentado 4 solicitudes de restitución por sujetos auto-reconocidos como tal.



Fuente: Base de datos de UAEGRTD. Junio 30 de 2013.

De acuerdo a la distribución de las solicitudes de personas negras o afrocolombianas por departamento de ubicación del predio se tiene que el 81.9% del total están ubicados en los departamentos de Nariño, Antioquia, Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Bolívar.

**Solicitudes de restitución presentadas por personas que se
autoreconocen como negros o afrocolombianos**

Departamento de ubicación del predio	N. de solicitudes	%
Nariño	305	24,7%
Antioquia	268	21,7%
Chocó	213	17,2%
Valle Del Cauca	79	6,4%
Cauca	76	6,2%
Bolívar	71	5,7%
Sucre	55	4,5%
Putumayo	39	3,2%
Magdalena	26	2,1%
Meta	21	1,7%
Cesar	17	1,4%
Cordoba	14	1,1%
Guaviare	14	1,1%
Norte Santander	10	0,8%
Santander	9	0,7%
Caqueta	6	0,5%
Vichada	4	0,3%
Arauca	2	0,2%
Cundinamarca	2	0,2%
Atlantico	1	0,1%
Caldas	1	0,1%
Guainia	1	0,1%
Vaupés	1	0,1%
Total general	1.235	100,0%

Fuente: Base de datos de la UAEGRTD. Junio 30 de 2013.

Para el caso de las personas que se auto-reconocieron como indígenas se tiene que el 64,7 % de los predios están ubicados en los departamentos de Tolima, Putumayo, Nariño y Cauca.

Solicitudes de restitución presentadas por personas que se autoreconocen como indígenas

Departamento de ubicación del predio	N. de solicitudes	%
Tolima	188	24,0%
Nariño	128	16,3%
Putumayo	128	16,3%
Cauca	63	8,0%
Meta	38	4,8%
Cesar	36	4,6%
Sucre	36	4,6%
Antioquia	34	4,3%
Cordoba	21	2,7%
Vaupés	16	2,0%
Guaviare	15	1,9%
Chocó	13	1,7%
Caquetá	11	1,4%
Vichada	11	1,4%
Amazonas	8	1,0%
Huila	8	1,0%
La Guajira	8	1,0%
Bolívar	6	0,8%
Valle Del Cauca	5	0,6%
Caldas	4	0,5%
Arauca	2	0,3%
Bogota D.C.	2	0,3%
Atlántico	1	0,1%
Cundinamarca	1	0,1%
Norte Santander	1	0,1%
Total general	784	100,0%

Fuente: Base de datos de la UAEGRTD. Junio 30 de 2013.

Para el caso de las personas que se auto-reconocieron como gitanos, las cuatro (4) solicitudes realizadas corresponden a predios ubicados en Chibolo- Magdalena.

El número de hectáreas declaradas por las personas según su pertenencia étnica es la siguiente, sin embargo, es importante aclarar, que si bien este es el número de hectáreas que las víctimas indican en el momento de la presentación de su solicitud, el número real solo se conocerá hasta una vez se surta el proceso judicial y se indique el predio y el número de hectáreas que debe ser restituido de acuerdo con los estudios presentados por la UAEGRTD. Vale insistir

que la información de hectáreas para nada constituye una aproximación a la afectación real de los territorios colectivos étnicos que han sido afectados por el conflicto.

N. de hectareas y solicitudes realizadas por personas que se autoreconocen como étnicos

Pertenencia étnica	N. de solicitudes	N. de hectareas
Negros o Afrocolombianos	1235	52.186,61
Indígenas	784	51.999,20
Rrom	4	111,00
Total	2023	104.296,81

Fuente: Base de datos de la UAEGRTD. Junio 30 de 2013.

Municipalmente en la distribución de los predios para las solicitudes presentadas por personas negras o afrocolombianas se destaca que de las hectáreas solicitadas el 84.1 de ellas se encuentran en los siguientes municipios:

Solicitudes realizadas por personas que se autoreconocen como negras o afrocolombianas

Departamento de ubicación del predio	Municipio	N. de solicitudes	N. de hectáreas	% de hectareas
Antioquia	Turbo	137	14.238,80	27,3%
Chocó	Riosucio	50	5.957,73	11,4%
Antioquia	Urao	10	2.979,50	5,7%
Bolívar	Regidor	1	2.064,00	4,0%
Nariño	Barbacoas	60	1.599,85	3,1%
Vichada	Cumaribo	4	1.485,08	2,8%
Sucre	San Onofre	41	1.397,40	2,7%
Antioquia	Necoclí	37	1.280,29	2,5%
Nariño	Tumaco	97	1.125,13	2,2%
Bolívar	Cartagena	6	1.014,66	1,9%
Cesar	La Paz	1	1.000,00	1,9%
Nariño	Roberto Payán	41	947,59	1,8%
Bolívar	María La Baja	33	817,37	1,6%
Cordoba	Montería	3	815,21	1,6%
Bolívar	Turbaná	1	760,00	1,5%
Chocó	Acandí	9	745,69	1,4%
Antioquia	Chigorodó	12	556,33	1,1%
Valle Del Cauca	Buenaventura	71	537,10	1,0%
Bolívar	Villanueva	1	502,25	1,0%
Bolívar	San Cristóbal	1	500,00	1,0%
Antioquia	Carepa	19	456,68	0,9%
Nariño	Leiva	1	450,00	0,9%
Nariño	Olaya Herrera	23	445,58	0,9%
Nariño	Magüi	10	428,96	0,8%
Cauca	López	15	405,90	0,8%
Vaupés	Caruru	1	400,00	0,8%
Chocó	Unguía	6	345,00	0,7%
Cauca	Piamonte	2	320,00	0,6%
Bolívar	Calamar	5	313,00	0,6%

Fuente: Base de datos de la UAEGRTD. Junio 30 de 2013.

Para el caso de las solicitudes presentadas por personas que se auto-reconocieron como indígenas se tiene que el 86.7% de hectáreas solicitadas se ubican en los siguientes municipios:

Solicitudes realizadas por personas que se autoreconocen como indígenas

Departamento de ubicación del predio	Municipio	N. de solicitudes	N. de Hectáreas	% de hectáreas
Tolima	Ataco	75	13.239,29	25,5%
Guaviare	Miraflores	13	4.150,08	8,0%
Tolima	Natagaima	45	2.450,36	4,7%
Vaupés	Caruru	5	2.400,09	4,6%
Caquetá	San Vicente Del Caguán	1	2.100,00	4,0%
Cauca	Buenos Aires	3	2.040,00	3,9%
Tolima	Coyaima	25	1.707,18	3,3%
Cesar	Valledupar	24	1.683,78	3,2%
Meta	Mapiripán	12	1.600,24	3,1%
Vichada	La Primavera	1	1.171,00	2,3%
Nariño	Ricaurte	48	1.107,64	2,1%
Meta	San Martín	10	999,00	1,9%
Nariño	Mallama	5	883,13	1,7%
La Guajira	Maicao	2	874,00	1,7%
Putumayo	Puerto Guzmán	13	869,93	1,7%
Vichada	Cumaribo	10	825,05	1,6%
Córdoba	Tierralta	6	777,93	1,5%
Vaupés	Mitú	6	771,02	1,5%
Meta	La Macarena	2	600,03	1,2%
Chocó	Riosucio	4	509,00	1,0%
Arauca	Cravo Norte	1	500,00	1,0%
Cauca	Paez	10	468,50	0,9%
Putumayo	Puerto Asís	12	389,66	0,7%
Putumayo	Villa Garzón	21	387,45	0,7%
Nariño	Pasto	7	357,75	0,7%
Amazonas	Puerto Santander	3	346,00	0,7%
Caquetá	Solano	3	330,00	0,6%
Putumayo	Valle Del Guamuez	36	328,00	0,6%
Antioquia	Turbo	14	309,35	0,6%
Cesar	Pueblo Bello	6	309,01	0,6%
Cauca	Santa Rosa	9	307,88	0,6%
Antioquia	Zaragoza	2	305,00	0,6%

Fuente: Base de datos de la UAEGRTD. Junio 30 de 2013.

5.4 Plan de Acción Unidad de Restitución de Tierras Vs Logros alcanzados

En cuanto al plan de acción, metas y logros alcanzados se realizan las siguientes observaciones, no sin antes precisar que el plan de acción del que se derivan éstas, es el correspondiente a la

anualidad 2013; se hace esta advertencia en razón a que este informe corresponde al término agosto 2012 – mayo agosto 2013, y todas las metas del plan de acción están proyectadas a 31 de diciembre de 2013 sin discriminar los alcances por mes.

Las observaciones versaran únicamente sobre las metas que ya evidencian dificultad para ser ejecutadas en un 100% a 31 de diciembre de 2013, así:

Actividad 2.: “Formular solicitudes de medidas cautelares en casos étnicos”, la meta es formular 18 medidas cautelares a 31 de diciembre de 2013. Frente a esta meta y reiterando la salvedad del párrafo precedente se tiene, que a mayo 30 de 2013, únicamente en sede judicial existen 4 medidas cautelares, lo que claramente evidencia que a 31 de diciembre de 2013 habrá dificultad en cumplir la meta.

Actividad 6: “Coordinar la formulación de la demanda de restitución de derechos territoriales de los grupos étnicos de acuerdo al ingreso al registro y las pruebas encontradas en el proceso de caracterización” La UAEGRTD señaló como meta la coordinación para la formulación de 12 demandas de restitución a 31 de diciembre de 2013. Sin embargo, con corte a mayo 31 de 2013, no existe tal coordinación ni mucho menos la formulación de las demandas, debido a que a penas se esta llevando a cabo los procesos de focalización, caracterización y demás tramites exigidos por la ley, previo a la presentación de las mismas. Lo que implica que la meta tendrá dificultades para su cumplimiento.

Actividad 7: “Elaborar caracterizaciones de daños y afectaciones para la determinación del ingreso o no al RTDA de cada uno de los casos étnicos focalizados”, actividad que serán analizada más adelante con su correspondiente meta.

Actividad 14: “Realizar el seguimiento a los procesos en etapa judicial y al cumplimiento del fallo en el marco de las responsabilidades y competencias de la URT”. En el plan de acción se señala como meta el seguimiento en fase judicial a 4 procesos de restitución colectiva y del cumplimiento del mismo, sin embargo, se advierte que a la fecha no hay instaurada formalmente ninguna solicitud de restitución colectiva, lo que deja sin sustento el cumplimiento de esta meta.

5.5 Caracterización de daños, afectaciones y medidas cautelares

Con el propósito de evaluar la eficiencia y eficacia en la realización de caracterizaciones de daños y afectaciones así como en la solicitud de medidas cautelares ante los jueces, se precisa en primer lugar, se contextualizará sobre la normatividad relacionada con el trámite de solicitudes colectivas y los plazos que en ella se establecen, y seguidamente se analizará las caracterizaciones, así:

En los artículos 148 y 149 del Decreto 4633 de 2011 se regula lo relacionado con el contenido de la solicitud y trámite de reparación colectiva de pueblos y comunidades indígenas que establecen que en los tres días siguientes a la recepción de la solicitud la UAEGRTD inicia el estudio preliminar del caso y dispone su documentación básica. Cabe resaltar que la información necesaria para adelantar el estudio preliminar de cada caso se clasifica teniendo en cuenta si es para: Resguardo Indígena y Reserva Indígena; territorios frente a los cuales existe trámite de titulación, ampliación o saneamiento de resguardo; resguardos indígenas de origen colonial, previa clarificación; cuando se trate de posesión u ocupación tradicional de pueblos indígenas, se indagará sobre sus usos y costumbres, a través de cualquier medio de prueba obtenido legalmente, títulos coloniales, registros históricos u otros.

Para el estudio preliminar del caso la UAEGRTD tiene plazo de 30 días hábiles, que puede ser prorrogado cuando haya situaciones que lo justifiquen. Este estudio preliminar sirve de base para fundamentar las medidas cautelares a que haya lugar.

Ahora bien, la Unidad de Tierras, con la participación de las autoridades y comunidades afectadas en el territorio objeto de restitución, identificará las afectaciones territoriales. El

informe que realice la Unidad sobre la caracterización de afectaciones servirá de base para documentar y tramitar la demanda judicial de derechos territoriales. Adicionalmente, de conformidad con el Informe de caracterización, la Unidad incluirá las acciones de restitución, protección y formalización que deberán ser atendidas por vía administrativa y judicial.

Una vez se cuente con el informe de caracterización y de éste se concluya la existencia de daños y afectaciones territoriales, la Unidad de Tierras inscribirá el respectivo territorio en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Esta inscripción es requisito de procedibilidad para el inicio de la acción de restitución.

Para la protección de los territorios colectivos ante daños inminentes o para cesar los que se estén causando es viable la adopción preventiva de medidas cautelares, las cuales pueden ser iniciadas por el Ministerio Público o la UAEGRTD. En caso que las entidades mencionadas decidan no adelantar las medidas deben emitir resolución motivada argumentando su decisión. Ahora, si deciden presentar las solicitudes de medidas cautelares, el juez tiene un plazo de 30 días hábiles para resolverla.

Por su parte, el Decreto 4635 de 2011, en el artículo 115, señala en cuanto al trámite de la solicitud de restitución colectiva de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que una vez recibida ésta y focalizado el territorio se abre una etapa de estudio preliminar que debe adelantarse en un término de dos (2) meses a partir del acto administrativo que ordena recopilar la documentación básica para verificar los hechos que fundamentan la solicitud, esbozar la situación del territorio y fundamentar las medidas de protección a que haya lugar, sirviendo de base para tales medidas, así como para las cautelares y el inicio de la caracterización de las afectaciones territoriales.

La Caracterización de afectaciones territoriales es el resultado de la caracterización unificada de la que trata el artículo 105 del Decreto 4635 de 2011, que tiene por objeto identificar las afectaciones y daños, a través de un proceso de participación promovido y garantizado por la UAEGRTD, con las autoridades propias de la comunidad.

Ahora bien, con base en a esa caracterización la Unidad de Restitución de Tierras elabora el Informe de Caracterización de afectaciones territoriales que permite desarrollar los procesos de restitución, iniciando con la inscripción del territorio en el Registro de Tierras Despojadas. Este informe debe hacerse en un término de 60 días.

De otro lado, e independientemente de la focalización del territorio, en casos de gravedad o urgencia o cuando los derechos territoriales se encuentren vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares, el Ministerio Público y la Unidad de Tierras, podrán solicitar al juez civil del circuito especializado en restitución de tierras la adopción preventiva de medidas cautelares para evitar daños inminentes o para cesar el que se estuviere causando sobre los derechos de las comunidades víctimas y sus territorios.

De acuerdo al Plan de acción de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas – Dirección de Asuntos Étnicos se señala como actividades propias de dicha dependencia la de *“Elaborar caracterizaciones de daños y afectaciones para la determinación del ingreso o no al RTDA de cada uno de los casos étnicos focalizados”* con una meta numérica de 28 casos y la de *“Formular solicitudes de medidas cautelares en casos étnicos”*, con una meta de 18 casos, actividades a desarrollar entre enero y diciembre 31 de 2013.

Vale la pena resaltar que entre los riesgos/supuestos que avizora la Unidad desde su plan de acción 2013 para la actividad relativa al estudio de caracterización se encuentra el de *“Alistamiento institucional que garantice el inicio de las caracterizaciones, las condiciones de*

orden público en terreno facilitan la implementación de la caracterización, así como la disponibilidad de la comunidad para participar en la caracterización”.

En los anexos de este informe, se adjunta la información suministrada por la UAEGRTD²⁷, conforme lo concertado con la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, y con algunas organizaciones de comunidades negras, sobre los casos priorizados para el año 2013 y su estado.

Al respecto cabe señalar, primero, que no es clara la planeación de la meta, toda vez que en el plan de acción se plantea en cuanto a los riesgos y supuestos para el desarrollo de la actividad que las condiciones de seguridad “*facilitan la implementación de la caracterización*”, frente a esto lo afirmado por la UAEGRTD respecto a las condiciones de seguridad es que se encuentra²⁸ a la espera de que el sector defensa oficialice el concepto de seguridad solicitado en los casos focalizados para la restitución de territorios colectivos para interponer las medidas cautelares en aquellos casos donde se cuente con la información requerida y con las condiciones de seguridad.

Frente a esto la Comisión de Seguimiento expresa su preocupación y hace un llamado al Gobierno Nacional para que priorice y articule las acciones que hagan posible y real la política de restitución de tierras y en este caso de territorios colectivos. Las acciones realizadas por la UAEGRTD encuentran retraso y obstáculo en situaciones que rebasan sus competencias. Así, el tema de seguridad que debe ser coordinado con el sector defensa no puede convertirse en un elemento que se interpone frente al goce efectivo del derecho de las comunidades étnicas a ejercer la propiedad de sus territorios.

Actualmente no se encuentra definida una metodología para adelantar la caracterización de daños y afectaciones al territorio, pues tal como señala la UAEGRTD en documento de marzo de 2013, ese es uno de los objetivos de la vigencia 2013²⁹, aspecto que retarda el cumplimiento

²⁷ Acta de visita administrativa a UAEGRTD, Bogotá, 28 de mayo de 2013. Procuraduría General de la Nación.

²⁸ Oficio URT –DG-0520 de 9 de julio de 2013.

²⁹ LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS: ANTECEDENTES, ACCIONES Y PERSPECTIVAS EN EL ESCENARIO DE LOS

de los presupuestos legales, pero en especial la protección de los derechos territoriales y ancestrales de las comunidades étnicas.

Como puede apreciarse, de la meta de caracterizaciones proyectada (28 caracterizaciones), la Unidad de Restitución de Tierras ha identificado y focalizado a mayo 31 de 2013 tan sólo 24 casos³⁰, de los cuales, a la fecha de corte de la información (28.05.2013) no reporta ninguno con Informe de Caracterización concluido, el cual, como se advirtió, es base para las acciones de restitución, protección y formalización que deberán ser atendidas por vía administrativa y judicial. De esta forma, no se evidencia un avance significativo en el cumplimiento de la meta a la fecha de corte y tampoco evidencia el cumplimiento de los plazos legales estipulados para ello.

En cuanto a las medidas cautelares proyectadas (18), en la vigencia 2013 no ha sido presentada ninguna ante los estrados judiciales; No obstante, de acuerdo a la información analizada, se pudo constatar que se tiene recopilada la información base para interponer dos medidas cautelares, esto es, respecto a los territorios colectivos de los consejos comunitarios de Pedeguita Mancilla y La Larga Tumaradó³¹.

Ahora bien, aunque la UAEGRTD plantea una meta de 18 medidas, la fuente de la misma no es clara toda vez que requerida información³² de las medidas que se vienen preparando no reportó ninguna. De esta forma, y ya transcurrido el primer semestre de la vigencia 2013 no se

DECRETOS CON FUERZA DE LEY PARA GRUPOS ÉTNICOS (4633 Y 4635 DE 2011) p. 77

³⁰ En el documento “LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS GRUPOS ÉTNICOS: ANTECEDENTES, ACCIONES Y PERSPECTIVAS EN EL ESCENARIO DE LOS DECRETOS CON FUERZA DE LEY PARA GRUPOS ÉTNICOS (4633 Y 4635 DE 2011)” la UAEGRTD señala que en 2012 tiene focalizados 22 casos de grupos étnicos.

³¹ Visita administrativa a UAEGRTD, Bogotá, 28 de mayo de 2013. Procuraduría General de la Nación.

³² Oficio de solicitud de información No. 71825 de 7 de junio de 2013 PGN - UAEGRTD

aprecia avance real y significativo en el cumplimiento de lo planeado por la propia UAEGRTD.

De acuerdo al documento Acta de visita a la UAEGRTD *“a raíz de la expedición de las cuatro autos de medidas cautelares en los cuales los jueces dictan órdenes relacionadas con la suspensión de licencias y permisos mineros, ordena adoptar medidas de protección y seguridad en territorios no controlados por la fuerza pública, lo cual ha generado reacción por parte de la institucionalidad que debe dar cumplimiento a estas decisiones, quienes han pedido que se priorice zonas en las cuales se pueden garantizar condiciones de seguridad adecuadas”*.³³ Esta situación no sólo desconoce la existencia de otros criterios distintos al de seguridad para la focalización de los casos colectivos, las órdenes judiciales impartidas en las medidas cautelares presentadas por la propia UAEGRTD en el año 2012, sino en especial impide la efectiva protección de los territorios colectivos. Frente a esto la Comisión de Seguimiento considera que La Unidad de Restitución de Tierras también debe avanzar en plantear medidas o estrategias interinstitucionales para que el Gobierno Nacional a través de la implementación de la política pública para la aplicación de los Decretos ley 4633 y 4635 de 2011 provea los medios necesarios para su garantía y que permitan el goce efectivo de derechos de las comunidades étnicas.

Las medidas cautelares son la ruta que permite la prevención y protección de los territorios hasta que se tome una decisión final de orden judicial frente a la solicitud de restitución, esto asegura que pueda surtir un proceso que si bien es liderado por UAEGRTD implica la acción efectiva de los diferentes sectores de gobierno, incluido el de defensa. Es por esto que se reitera la necesidad de articulación institucional que permita a la UAEGRTD continuar con su tarea ingente de garantizar los procesos de restitución de territorios colectivos.

³³ Acta de visita administrativa a UAEGRTD, Bogotá, 28 de mayo de 2013. Procuraduría General de la Nación. Página 4.

El gobierno nacional a través de la Directiva Presidencial 05 del 17 de mayo de 2013, señala que “la restitución de tierras a víctimas de abandono y despojo es uno de los principales objetivos de la política del Gobierno Nacional y representa un esfuerzo histórico para avanzar en la reconciliación nacional, la reconstrucción de los territorios y la activación del sector rural”, por lo cual ante las debilidades en la participación de las diferentes entidades comprometidas en estos procesos, la circular insta la coordinación armónica entre entidades del sector público en materia de restitución de tierras despojadas.

Ahora bien, de las (4) medidas cautelares tramitadas en el año 2012, se tiene el siguiente balance:

TERRITORIO PROTEGIDO	PRINCIPALES ORDENES	RESPONSABLE	ESTADO DE CUMPLIMIENTO
Fallo de febrero de 2013	Suspender el trámite de solicitudes de terceros de títulos mineros que se traslapen con el territorio de la comunidad; suspende títulos mineros de ANGLO AMERICAN COLOMBIA EXPLORATION S.A., ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., COSTA S.O.M, EL MOLINO S.O.M, ENOC EFRAIN MATURANA, LEO S.O.M, OSCAR ANDRÉS HORTUA Y SOCIEDAD GONGORA S.O.M. así como los contratos de concesión cuyos beneficiarios son ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., CAPRICORNIO S.A, COSTA S.O.M y NEGOCIOS MINEROS S.A. en tanto estén en el perímetro del territorio de la comunidad.	MINISTERIO DE MINAS AGENCIA NACIONAL MINERA	El propio estrado judicial advierte en Auto de seguimiento de 4 de junio de 2013, que el cumplimiento ha sido parcial en tanto no se ha dado respecto a la suspensión de los título mineros de las empresas COSTA S.O.M. y EL MOLINO S.O.M. que al decir de la Agencia Nacional Minera son de competencia de la Gobernación de Antioquia, ente gubernamental al que le fue comunicada la decisión judicial por la ANM el 12 de abril de 2013 De igual forma, respecto a los demás títulos mineros no hay claridad si los actos administrativos de suspensión les han sido notificados a las empresas mineras. De otro lado, no hay claridad respecto a la suspensión del trámite de solicitudes de terceros de títulos mineros que se traslapen con el territorio de la comunidad.

<p>Territorio de la comunidad indígena Embera Katio del Resguardo del Río Andágueda</p>	<p>Recuperación de las zonas del resguardo que están siendo explotadas suspendiendo las actividades de exploración y explotación minera por las empresas ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., CAPRICORNIO S.A, COSTA S.O.M y NEGOCIOS MINEROS S.A, el retiro de personal y maquinaria del territorio.</p>	<p>UAEGRTD Y FUERZA PÚBLICA</p>	<p>El Ministerio de Defensa en reunión de seguimiento al fallo sostuvo:</p> <p>I. <i>“Que estaban a la espera de lo que dijera la Agencia Nacional de Minería antes de iniciar un acompañamiento.</i></p> <p>II. <i>Que el auto pone en cabeza del Ministerio de Defensa el retiro de la Maquinaria de Territorio indígena, pero que no es competencia suya, aunque brinde el acompañamiento.</i></p> <p>III. <i>Y que para el Ministerio de Defensa es importante tener una reunión coordinada y mucho mejor planeada.”</i></p> <p>El Despacho Judicial advierte en Auto de seguimiento de 4 de junio de 2013, que no ha habido cumplimiento de esta orden por falta de coordinación interinstitucional y que no se han planteado acciones por ejemplo de recuperación parcial.</p>
	<p>Reconocimiento y protección especial del territorio de la comunidad Embera de cualquier acción en su contra o del posible desalojo de la zona que ocupan.</p>	<p>UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN Y FUERZA PÚBLICA</p>	<p>La Décima Quinta Brigada señala en comunicación del 11 de febrero de 2013 dirigida al Director de Derechos Humanos y DIH de la misma institución que “La Décima Quinta Brigada ha asistido a las diferentes sesiones realizadas por el comité Departamental de Justicia Transicional en donde el tema del retorno del Alto Andágueda, ha sido discutido, allí mismo se ha dejado constancia que no se puede garantizar las condiciones de dicho retorno por insuficiencia de tropa para cubrir la complicada y extensa problemática del Departamento del Chocó.”</p>

			Frente al mismo tema de seguridad, la Unidad de Víctimas en reunión de seguimiento al fallo sostuvo: “(...) que no existen condiciones de seguridad y que eso frena otras acciones; que se están entregando todas las medidas acá, pero que no es posible darlas allá.”
	Priorización del proceso de retorno, la atención integral de la comunidad y coordine la oferta institucional	DPS, UNIDAD DE VÍCTIMAS Y UAEGRTD	El propio Despacho Judicial advierte en Auto de seguimiento de 4 de junio de 2013, que no ha habido cumplimiento de esta orden por falta de coordinación interinstitucional para el cumplimiento. Así mismo advierte que las entidades no han planteado tampoco alternativas al respecto.
	Adelantar la caracterización de afectaciones del Decreto 4633 de 2011 sobre el territorio de la comunidad	UAEGRTD	Se han adelantado algunas acciones. La UAEGRTD manifiesta que ha adelantado reuniones para concertación de la metodología con la comunidad. Así mismo que no hay las condiciones de seguridad que permitan adelantar el proceso.
Fallo de febrero de 2013	Suspender la extracción minera con maquinaria pesada en las tierras del Consejo Comunitario Renacer Negro, cuenca del Río Timbiquí y Quebradas Chete y Realto. Retiro inmediato de la maquinaria pesada.	EJÉRCITO NACIONAL, POLICÍA NACIONAL	
Cuenca del Río Timbiquí y Quebradas Chete y Realto territorio del Consejo	Diseño e implementación de un plan de seguridad para los líderes del consejo comunitario, sus familias y mineros artesanales de la etnia.	UNIDAD DE VICTIMAS	En mayo de 2013 la UAEGRTD informa que la Unidad Nacional de Protección está “realizando un cronograma de trabajo para establecer el plan de seguridad con los líderes y familias del consejo comunitario”

Comunitario Renacer Negro	Agilizar trámites de clarificación de linderos de predios adjudicados al Consejo Comunitario.	INCODER	
	Adelantar en forma pronta la caracterización de afectaciones.	UAEGRTD - DAE	Según información reportada por la UAEGRTD a mayo de 2013 el proceso está suspendido durante dos meses por motivos de seguridad. No hay comunicación oficial de la fuerza pública o Ministerio de Defensa que dé cuenta de la falta de seguridad
	Suspender las sentencias y desalojos ordenados por el Juez Primero Civil del Circuito de Tumaco en los procesos 2009-00097 y 2009-00098 adelantados por la empresa PALMAS DE TUMACO.	JUEZ PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE TUMACO	
Fallo de 25 de octubre de 2012	Protección especial de las familias ubicadas en el Globo 2 del territorio colectivo del consejo comunitario Bajo Mira y Frontera de cualquier acción en su contra o desalojo de la zona ocupada, determinando medidas adecuadas y pertinentes de acuerdo a su situación vulnerable y grupo étnico.	UNIDAD DE PROTECCIÓN, POLICÍA NACIONAL, FUERZAS ARMADAS	Se presentó propuesta de protección colectiva remitida por el C.C. Bajo Mira y Frontera a la Unidad Nacional de Protección. En CERREM de 7 de febrero de 2013, alrededor de 3 meses de proferida la medida cautelar, se ordena por el Ministerio del Interior conformar una comisión para “establecer una caracterización de la comunidad y definir cómo sería la entrega de las medidas que se requieren implementar”, es decir, iniciar la movilización del aparato institucional para mirar cómo cumplir la orden.
	Apoyar la Protección del territorio colectivo del consejo comunitario Bajo Mira y Frontera	COMITÉ DE JUSTICIA TRANSICIONAL DE TUMACO, DPS Y UNIDAD DE VÍCTIMAS	

Territorio del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera	Adelantar en forma prioritaria el procedimiento de clarificación de linderos del territorio del Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera.	INCODER	En reunión del subcomité de Tierras del comité de Justicia Transicional de fecha 14 y 15 de febrero de 2013 INCODER informa que el cronograma para el desarrollo de la actividad va hasta julio de 2013, y que está supeditado al acceso al territorio.
	Adelantar la Caracterización de afectaciones sobre el territorio del consejo comunitario Bajo Mira y Frontera e iniciar de oficio los procedimientos necesarios para encausar el proceso de restitución de territorios.	UAEGRTD	<p> En reunión de seguimiento al cumplimiento de las medidas adelantadas por la UAEGRTD, de fecha 30 de enero de 2013, alrededor de 3 meses de proferida la medida cautelar, ésta adquiere el compromiso de elaborar y presentar al consejo comunitario “...una propuesta metodológica para la elaboración de la caracterización de afectaciones territoriales.” En ese mismo evento se acuerda con la comunidad un cronograma de trabajo a desarrollar en 3 meses, que comprenden la presentación de la metodología, reuniones zonales y validación de la información recopilada. </p> <p> En reunión del subcomité de Tierras del comité de Justicia Transicional de fecha 14 y 15 de febrero de 2013 se presenta la propuesta de metodología a los participantes para la caracterización. Hay reparos frente a la falta de presentación de los instrumentos específicos de recolección de la misma, aunque UAEGRTD insiste en que eso se hace en terreno y se valida con la comunidad. Se define como fecha de inicio del proceso el mes de marzo, por lo cual concluiría en el mes de mayo de 2013. </p> <p> No obstante ello, en informe presentado por la UAEGRTD a 31 de mayo de 2013 se informa que sólo se ha realizado el </p>

			50% de los recorridos.
			Cabe resaltar que el plazo legal establecido para el proceso de caracterización es de 60 días prorrogables por causa justificada. No obstante, ni desde la fecha de expedición de la medida cautelar (25 de octubre de 2012) ni desde la aprobación de la metodología aparece el cumplimiento del término legal ni acto alguno que denote la necesidad de prorrogar el plazo legal, no obstante que al parecer existen situaciones que podrían ameritar dicha prórroga.
Fallo de Primera instancia de febrero de 2013 y de segunda instancia de 22 de abril de 2013	Abstenerse de realizar las actividades de explotación económica con palma africana adelantadas por la sociedad PALMEIRAS S.A. en el territorio de las comunidades negras del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.	PALMEIRAS S.A.	
Territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera (Tumaco)	Adoptar las medidas necesarias en pos de la protección de los territorios de las comunidades negras del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera. Suspender y abstenerse de otorgar licencias ambientales, licencias de manejo ambiental para cultivo de palma, para explotar recursos naturales, aprovechamiento de material de arrastre, que pueda agravar la afectación de los derechos colectivos de la comunidad de Alto Mira y Frontera.	MINISTERIO DE AMBIENTE, DESARROLLO SOSTENIBLE, CORPONARIÑO	DE Y
	Suspender y abstenerse de otorgar permisos o licencias para la explotación de yacimientos ubicados en la zona de territorio de las comunidades negras del	MINISTERIO DE MINAS	Se realizó una reunión por la UAEGRTD el 27 de mayo de 2013 en la que algunas entidades plantearon que no habían sido notificadas de la decisión. Por ser muy reciente la medida de restitución no hay lugar a verificar aún el estado de cumplimiento de la misma.

	Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.		
	Adelantar labores de microfocalización de los territorios de las comunidades negras del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.	INCODER	

De esta manera se advierte cómo no se ha dado un cumplimiento real, material, completo y efectivo a las órdenes impartidas por los despachos judiciales como medidas cautelares para la protección de los territorios colectivos ante daños inminentes o para cesar los que se estén causando, especialmente por la explotación con actividades de minería y la siembra de cultivos que afectan el territorio, y que por la falta de garantías para el acceso a los territorios por parte de la fuerza pública impiden que la institucionalidad ejecute las medidas necesarias para proteger los territorios de dichas actividades.

En este sentido, se evidencia la necesidad de que se dé un compromiso real del Gobierno Nacional para proveer los medios y recursos necesarios para garantizar las condiciones de seguridad en las zonas objeto de las medidas cautelares, de tal suerte que el criterio de seguridad no termine siendo el único criterio a tener en cuenta para desarrollar la focalización de casos e interposición de las medidas cautelares para protección de los territorios de las comunidades étnicas.

Por otra parte, de la revisión de las cuatro medidas cautelares hasta ahora interpuestas es significativo que la afectación territorial de las comunidades víctimas protegidas por estos fallos, ha estado inscrita en escenarios económicos y políticos que han permitido el abuso de empresas mineras y de producción de palma africana desconociendo sus derechos territoriales. Frente a esto, si bien, el Gobierno Nacional ha concebido como uno de los motores del

desarrollo al sector minero, en el documento de Plan de Desarrollo 2010-2014, se expresa también que para generar ese proceso de consolidación del sector, es importante mantener una interrelación con otros sectores, entre ellos el ambiental, así como mejorar la comunicación con las comunidades que se encuentran en el área de influencia de la actividad. Por otra parte, se comprende que la activación o prioridad que puedan tener los proyectos de desarrollo económico deben redundar en el bienestar social y no en la afectación de sus derechos, por lo cual es imprescindible la regulación y vigilancia del Estado. De igual manera, el carácter imprescriptible, inembargable e inalienable de los territorios colectivos deben primar sobre el impacto de las rutas del desarrollo.

La CGR advirtió, respecto a la apertura de la ventanilla minera, “un manifiesto quebranto de la Constitución y del Convenio 169 de la OIT, por la no realización de consulta previa para el otorgamiento de títulos mineros, la declaración de zonas mineras en tierras pobladas por comunidades étnicas y áreas declaradas como estrategias para la minería”. Además del “daño que se ocasionaría al patrimonio ecológico del país, los eventuales problemas sociales y el posible incumplimiento de convenios internacionales sobre medio ambiente, por el otorgamiento de títulos mineros, sustracciones de áreas de reserva forestal y otorgamiento de licencias ambientales en las áreas de reserva forestal nacional y áreas protegidas”. Teniendo en cuenta que la apertura de la ventanilla de solicitudes de títulos mineros se dio “sin haber evacuado la totalidad de solicitudes en curso y sin contar con una plataforma tecnológica (catastro minero) adecuada y confiable que permita contar con una información óptima y actualizada”.

Finalmente, es preciso reiterar la necesidad de direccionar recursos y esfuerzos interinstitucionales para garantizar el cumplimiento de las órdenes judiciales, pues la política pública para la protección y restitución de los derechos territoriales de los grupos étnicos es una sola, independientemente que varias entidades contribuyan a su materialización.

De igual forma, se precisa conminar a la UAEGRTD a que el proceso de caracterización de daños y afectaciones observe los plazos legales establecidos y, en esa medida, que los procesos avancen de manera efectiva con miras al cumplimiento de las metas planteadas por la propia Unidad. Asimismo, para que las medidas que se tienen documentadas sean interpuestas rápidamente o en su defecto se expliquen los motivos por los cuales se abstiene de presentarlas.

CAPITULO 6.

PARTICIPACIÓN.

6. PARTICIPACIÓN

6.1 Marco legal de la participación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos de acuerdo a lo establecido por los decretos con fuerza de ley.

El derecho a la participación de todos los ciudadanos sin exclusión, en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, adquiere una relevancia especial, dado que otorga a los sujetos del derecho el poder deliberativo, en tal sentido, las organizaciones y comunidades de los grupos étnicos, en el marco de los decretos ley de víctimas son titulares del derecho a la participación reforzada, que les faculta a deliberar con voz y voto en los escenarios en los que se diseña, formula, implementa, ejecuta, evalúa y monitorea la política pública relacionada con la asistencia, atención, reparación integral y restitución de sus territorios.

A los grupos étnicos la Constitución Política les reconoce de manera especial el derecho a la participación en las decisiones que los afectan, a través de la consulta previa, a la cual la Corte Constitucional le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, derivada de las prescripciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 21 de 1991, incluyéndola en el bloque de constitucionalidad.

En el caso del decreto ley 4633 de 2011 se establece como uno de los principios generales y derechos de los pueblos indígenas la participación real y efectiva, en este sentido el Estado debe garantizar este derecho en las instancias del SNARIV. Para hacer efectivo este derecho a la participación de los pueblos indígenas no contactados, en contacto inicial o en aislamiento voluntario que hayan sufrido daños y afectaciones, se establecerá un procedimiento especial, cuyas estrategias, mecanismos y medidas de atención integral, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales se definirán en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y sus organizaciones. Los indígenas o sus comunidades, víctimas en condición de desplazamiento forzado que se encuentren fuera del territorio nacional serán considerados en los Planes Integrales de Reparación (PIRCPCI) de su comunidad o pueblo para cuya consulta

el Estado debe garantizar su participación, en condiciones de seguridad y dignidad. (Decreto 4633/2011. Art.134). De otra parte, para las víctimas que se encuentran fuera del territorio, el mismo Decreto (Art. 135) establece que estas víctimas también gozan de la garantía de participación en coordinación con sus autoridades indígenas de sus respectivos territorios para la formulación de los PIRCPCI.

Para la comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, el decreto ley 4635 de 2011 establece de manera similar que para los pueblos indígenas una participación real y efectiva y además define en relación con la consulta previa el concepto de concertación como “el mecanismo mediante el cual las entidades encargadas de adoptar decisiones en materia de asistencia, atención, reparación integral y restitución a las víctimas ponen a consideración de las comunidades y las instancias representativas las decisiones que pretenden adoptarse, con el fin de llegar a un posible acuerdo”.

6.2 Garantía del ejercicio del derecho a la participación

El informe de Seguimiento y Monitoreo de la ley 1448 de 2011 presentado por la Comisión de Seguimiento de los entes de control al Congreso de la República, simultáneamente con este informe, plantea dentro de sus conclusiones que el mecanismo de participación fue reglado por la resolución 0388 de 2013, expedida 21 meses después de la entrada en vigor de la Ley y 17 meses después del Decreto 4800 de 2011. Además señala que durante este lapso el derecho a la participación de las víctimas se centró en “la creación, discusión y expedición del protocolo de participación y no hubo intervención en la construcción de las políticas públicas y su seguimiento como lo establece la Ley. Igualmente, no se evidenció mecanismo alguno para que las víctimas no organizadas participaran efectivamente”.

La Comisión de Seguimiento a los Decretos Ley, quiere señalar además, que el derecho a la participación de las comunidades étnicas víctimas del conflicto es asumida de una forma marginal, lo cual se evidencia en que hasta el momento no se tienen definiciones claras sobre cómo se adelantará este ejercicio de participación., ni se cuenta con definiciones

reglamentarias. Precisamente, la Resolución 0388 de mayo 10 de 2013 expedida por la Unidad de Víctimas en el artículo 26 cuando indica la composición de las mesas de participación municipales y distritales en el párrafo 5 posterga la expedición de los protocolos de participación étnicos por un término de 10 meses, los cuales deben ser concertados con sus organizaciones tradicionales representativas. Lo anterior implica que en tanto no se surtan mecanismos de concertación para la construcción de estos protocolos las designaciones de representantes de grupos étnicos en estas instancias tendrán un carácter transitorio.

Por otra parte, una de las situaciones más delicadas frente al derecho a la participación de las víctimas de los grupos étnicos lo constituye el vacío de una instancia de concertación nacional con las comunidades negras. En el ámbito nacional para la participación en la Mesa Nacional de Víctimas y en las comisiones de monitoreo y seguimiento, la designación de los representantes de grupos étnicos corresponde por una parte a la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos Indígenas, instancia que no ha hecho la correspondiente designación; y, en el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, actualmente no existe un mecanismo o instancia de concertación, ante varias decisiones judiciales que afectaron el mecanismo existente, esto es la Comisión Consultiva de Alto Nivel.

En efecto, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de agosto de 2010, declaró parcialmente nulo el Decreto 1248 de 1995 (subrogado y derogado por el Decreto 3770 de 2008), que establecía la organización, funcionamiento y conformación de las consultivas departamentales y nacional de comunidades negras, por considerar que se lesionan los derechos de los Consejos Comunitarios, al darle a las organizaciones de base derechos de representación de las comunidades negras. Posteriormente, la Corte Constitucional en la sentencia T – 853 de 2012, analizó el tema y ordenó al Ministerio del Interior expedir *“nuevas directrices para llevar a cabo las elecciones de los representantes de las comunidades negras ante las comisiones consultivas de Alto Nivel y departamentales”*.

Finalmente mediante auto del 4 de diciembre de 2012, la Corte Constitucional, en sede de revisión de una tutela, ordenó al Ministerio del Interior suspender la aplicación de la

Resolución 121 de 2012³⁴, de todos los procesos consultivos, medidas y diligencias que estaba adelantado a su amparo y de los actos administrativos que se hayan proferido en desarrollo de las mismas - concretamente el Decreto 2163 de 2012 – mientras se notifica la sentencia que resolverá de fondo el asunto.

Esta situación ha generado un vacío en cuanto al espacio de interlocución del nivel nacional y territorial para adelantar los procesos de consulta y concertación de diseño e implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación para las víctimas de este grupo étnico.

Actualmente, se adelanta una convocatoria por parte de las organizaciones y el gobierno nacional a fin de adelantar, a finales de agosto de 2013, un Congreso Nacional Afrocolombiano, el cual tiene como uno de sus objetivos establecer una instancia de participación que defina entre otros los representantes ante las mesas nacionales de víctimas y las comisiones de monitoreo y seguimiento.

Por otra parte, es importante señalar que la debilidad institucional que venía presentando la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior, la cual sufrió en los últimos periodos varias rotaciones, ha tenido efecto en la descoordinación y precario nivel de avance en las concertaciones atinentes al cumplimiento de lo ordenado por la corte constitucional en el auto 005 de 2009, así como el empleo de metodologías que no permitieron un acercamiento adecuado a las comunidades, como es el caso del Pacífico Sur, donde para los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño, en el mes de junio se debió iniciar nuevamente la concertación metodológica para la realización de caracterización y planes de prevención ordenados. Esto es preocupante teniendo en cuenta que la corte constitucional expidió el auto 012 de 2013 el cual se fundamenta sobre el crítico nivel de vulnerabilidad y afectación

³⁴ Resolución 0121 (30 de enero), por medio de la cual se convoca a los representantes legales de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras que cuentan con título colectivo adjudicado por Incoder y a los representantes de los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a Asambleas Departamentales, “con el fin de garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la Consulta Previa”... “con el propósito de elegir a los delegados para que actúen transitoriamente como cuerpo de representación en la definición del nuevo mecanismo de participación de estas comunidades, para que en este espacio se adelanten los procesos de Consulta Previa de la reglamentación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, del establecimiento de los requisitos para el registro de los consejos comunitarios y de las organizaciones raizales, y para consultar, de manera transitoria, los proyectos de ley, medidas administrativas y demás actos que así lo requieran.

de 14 municipios del Departamento de Nariño. Estas debilidades institucionales afectan claramente la fragmentación de las comunidades teniendo esto efecto sobre los resultados de la concertación.

En relación con la situación actual del derecho a la participación de las de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos, la información allegada por la Defensoría del Pueblo, responsable de tener el registro de las organizaciones de víctimas que están participando en las mesas municipales, departamentales y del nivel nacional menciona entre otras las observaciones siguientes:

1. Existe una representación insuficiente de las víctimas pertenecientes a todos los grupos étnicos, en los espacios establecidos en los Decretos con fuerza de Ley y, adicionalmente, la operatividad de los mismos es deficiente debido a la no existencia de información sobre el protocolo de participación, conforme lo previsto en los decretos reglamentarios. Por lo tanto la ruta de participación no es clara y el ejercicio actual de este derecho se surte en el marco de las pautas establecidas en la Ley 1448 de 2011.

2. El temor de las víctimas de los grupos étnicos para ejercer el derecho de participación en los espacios de representación frente a la posibilidad de ser señalados por los integrantes de los grupos armados ilegales imposibilita su participación efectiva y real.

3. Desde el punto de vista logístico y operativo de las mesas, precisa que existen problemas de comunicación e información frente a las convocatorias que se realizan a los representantes de las víctimas de los grupos étnicos, en particular para las víctimas que se expresan en lengua originaria. Asimismo, plantea que es urgente dar respuesta a las solicitudes de apoyo que han hecho organizaciones de víctimas de grupos étnicos con el fin de que se les sensibilice en el ejercicio de su derecho a la participación.

4. Por otra parte hay una limitada socialización al interior de las comunidades indígenas que han sido víctimas del conflicto armado respecto a los mecanismos para hacer efectivo este derecho, pese a que ellas han demandado acompañamiento especial en sus procesos de participación.

En materia de la representación de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos en las mesas de víctimas del orden departamental, la Comisión de Seguimiento tuvo conocimiento acerca de una acción de revisión de la inscripción de las organizaciones Indígenas, afros y Rrom que se encuentren en registradas en ellas. De otra parte, se precisó que la información de las personerías municipales respecto del proceso de inscripción no se ha reportado en su totalidad.

De otra parte, se observa la necesidad de impulsar espacios de promoción y divulgación, específicos para posicionar el derecho a la participación en el marco del contenido de los decretos ley de víctimas de grupos étnicos, así mismo resulta conveniente incorporar en los planes de formación en las distintas entidades de los órdenes locales y departamentales, el alcance de este derecho y sus particularidades en su condición de pertenencia a grupos étnicos por su derecho a la autonomía y la identidad cultural.

7. CONCLUSIONES, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

7. CONCLUSIONES, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación los Decretos Ley de Víctimas 4633, 4634 y 4635 de 2011 conformada por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la Republica presenta con fundamento en las fuentes de información señaladas en la introducción de este informe, las conclusiones, observaciones y recomendaciones frente al grado de avance en el diseño, implementación y ejecución de medidas contenidas en los citados decretos:

Las Comisiones de Seguimiento no han sido instaladas formalmente: Los decretos ley de victimas 4633, 4634 y 4635 de 2011 señalan en sus artículos 180, 109 y 143 respectivamente la creación de la Comisiones de Seguimiento y Monitoreo, las cuales deben ser integradas, además de los entes de control que presentan este informe por representantes de las víctimas pertenecientes a cada grupo étnico. Sin embargo, a pesar del requerimiento conjunto de los entes de control para establecer los mecanismos de elección de los representantes de cada grupo étnico en las respectivas comisiones, después de 20 meses de expedidos los decretos, aún no se encuentran presentes las víctimas en estas Comisiones. Es importante que en correspondencia con el principio de participación real y efectiva se surtan los procesos que permitan la elección de estos representantes.

La UAERIV no ha reglamentado los mecanismos de participación de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos: Si bien, la Unidad expidió el 10 de mayo de 2013 la resolución 0388, en la cual reglamentó los mecanismos de participación de las víctimas en el SNARIV incluyendo a los grupos étnicos, la cual no resuelve los mecanismos de participación de los representantes de los grupos étnicos. Además de lo anterior, en su artículo 26 postergó 10 meses más la concertación de los mecanismos de participación de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos. Esta dilación limita la participación de las víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom en los espacios en donde se están concertando medidas, acciones y priorizaciones de la política pública en materia de atención y reparación.

Indeterminación del presupuesto para la implementación de los Decretos Ley de Grupos Étnicos: En lo concerniente a la política pública presentada en el documento CONPES 3726 de 2012 mediante la cual se trazan “Lineamientos, Plan de ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas”, cabe observar que el mayor peso se establece en los componentes orientados al desarrollo de la Ley 1448 de 2011, no obstante en lo concerniente a los decreto especiales con fuerza de ley para los grupos étnicos, no se determinó el presupuesto que demandaría la implementación efectiva de los compromisos establecidos en estas disposiciones legales, a favor de las víctimas de la población étnica, caracterizada como un grupo humano altamente vulnerable, entre el universo de víctimas del país; conforme lo establece la profusa jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. Así, si bien en el documento citado se encuentra discriminado el presupuesto asignado a cada grupo étnico en materia de salud, educación y proyectos productivos. Sin embargo, en el caso de la reparación integral, no hay un estudio previo que establezca con argumentos técnicos la asignación presupuestal para la reparación de estas comunidades.

No hay una adecuación institucional para la atención de las víctimas con enfoque diferencial étnico: La Comisión de Seguimiento constató que no existe una adecuación de las entidades de orden nacional, departamental y municipal para la garantía de los derechos de registro, ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral con enfoque étnico, que garantice la pervivencia cultural de cada etnia. En tal sentido, los decretos ley establecieron una institucionalidad especial y paralela a la determinada en el Decreto 4800 de 2011, para la concertación, diseño e implementación de las medidas, que no ha sido desarrollada adecuadamente. Por otra parte, se evidencia que las entidades del SNARIV no cuentan con personal suficiente, cualificado y de dedicación exclusiva que responda a las demanda de atención y reparación integral de los grupos étnicos. Lo anterior es aún más crítico en los niveles territoriales.

Falta de articulación institucional en el SNARIV: La ausencia de una coordinada y eficiente articulación institucional ha impedido la adaptación de medidas inter-institucionales

que puedan garantizar una atención y reparación de las comunidades étnicas de manera priorizada, adecuada y pertinente. Se advierten problemas en la coordinación entre las diferentes entidades del SNARIV y debilidad en el rol de coordinación que le corresponde a la UAERIV por lo que resulta muy complejo la focalización de oferta institucional integral para los grupos étnicos. **Se considera fundamental un mayor reconocimiento por su especialidad a las Direcciones de Asuntos Étnicos de la UAERIV y UAEGRTD en adopción de las decisiones, planeaciones y focalizaciones.**

Desconocimiento de los decretos con fuerza de ley: Se evidencia que los esfuerzos, tanto para difundir como para capacitar, son aislados y no forman parte de una política integral de difusión que contenga un plan de trabajo claro con responsabilidades específicas asignadas a cada una de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por lo que las entidades continúan actuando en el marco de la ley 1448 de 2011 y en general desconocen o marginan el tratamiento especial de las medidas contempladas en los decretos ley afectando gravemente la importancia de una atención diferencial del Estado. Por otra parte, aunque se reconocen las acciones de socialización de los decretos ley aún es necesario fortalecer la divulgación y comprensión de los mismos, así como la construcción de estrategias que permitan una mejor difusión en las comunidades indígenas con particularidades lingüísticas que no acceden fácilmente a contenidos en castellano y textos escritos.

Inexistencia de los componentes especiales del registro de víctimas de comunidades étnicas: Actualmente no se cuenta con un procedimiento de registro colectivo de comunidades étnicas víctimas, así como tampoco con un registro de territorios colectivos afectados por el conflicto y objeto de restitución. Teniendo en cuenta que el registro es la puerta de entrada administrativa a los procesos de reparación, la inexistencia de estos procedimientos respectivamente adecuados son graves falencias de la UAERIV y la UAGRTD, entidades que son responsables de la debida implementación de estos mecanismos, violándose así el derecho de las comunidades a ser sujetos de las medidas de asistencia, atención y reparación.

Existen múltiples barreras de acceso que impiden la declaración de las víctimas:

Además de la falta de un registro colectivo, se identificaron otras barreras que están limitando de forma preocupante la declaración de las víctimas. No hay una estrategia para la toma de declaraciones ni la prestación de asistencia y atención para las comunidades confinadas. Las barreras lingüísticas son un obstáculo tanto para la toma de declaración como para la comprensión por parte de las víctimas sobre el procedimiento. Las comunidades victimizadas deben acercarse al Ministerio Público para declarar y teniendo en cuenta que se encuentran en territorios alejados de las cabeceras municipales, factores como transporte y recursos juegan un papel limitante para el proceso de declaración. La escasez de recursos del Ministerio Público, en especial de las personerías impide que éstas puedan responder de manera adecuada a las competencias asignadas en el marco de los Decretos Ley de Víctimas.

La atención, asistencia y la ayuda humanitaria carecen de enfoque diferencial:

La prestación de la ayuda humanitaria y la atención para poblaciones desplazadas no contempla un enfoque étnico. Así, factores como la prestación de servicios de alimentación, alojamiento, salud y educación terminan vulnerando la integridad cultural de los pueblos y comunidades étnicas. Se concluye que estos procedimientos y servicios se encuentran enmarcados bajo los parámetros generales de la Ley 1448 de 2011, sin considerar el deber de las entidades competentes de aplicar los principios, derechos y procedimientos establecidos en los Decretos con fuerza de Ley: 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Deficiencias en materia de reparación colectiva para comunidades étnicas:

Los escasos avances en los procesos de reparación y más específicamente la ausencia de planes integrales de reparación colectiva formulados para comunidades étnicas, permite inferir un evidente incumplimiento del Estado frente a su deber de reparación de los daños, afectaciones y vulneraciones de estas comunidades. En primer lugar, no se ha implementado o adecuado la institucionalidad especial prevista en los decretos ley para atender el tema de diseño, concertación y ejecución de medidas de reparación colectiva. Como se indicó los decretos – ley crean unos sub comités técnicos de enfoque diferencial, unas coordinaciones especiales en la

Dirección de Asuntos Étnicos y las oficinas étnicas en las Direcciones Territoriales, en los cuales se debe articular y coordinar el SNARIV cuando se trate de reparación colectiva, para estos sectores poblacionales. En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, la reparación integral de las comunidades étnicas está siendo tratada de manera marginal en los diferentes espacios institucionales, creados en decreto 4800 de 2011, lo que conlleva a que actualmente no exista una priorización del tema de reparación de colectivos étnicos en los diferentes subcomités técnicos que prevé dicha norma. Es urgente que se implemente la institucionalidad prevista en los decretos –ley y se avance con celeridad en los procedimientos de concertación con las comunidades a fin de que se empiecen a surtir los procesos de caracterización de daños y afectaciones, necesaria y prerequisite de la construcción de los planes integrales de reparación de colectiva.

La reparación individual de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos es notablemente deficiente y carece de enfoque diferencial: Respecto de la reparación individual de víctimas pertenecientes a los grupos étnicos, son escasos los avances en materia de diseño, implementación, ejecución de las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, por lo cual se puede indicar sin ambages, que no hay una reparación integral para las comunidades étnicas, y al someterlas a la ruta de la ley 1448 de 2011, para reparación y a la oferta institucional sin enfoque étnico, se atenta contra el principio de identidad étnica y cultural y el derecho a la diferencia y se actúa en contravía del espíritu de la reparación contenido en los decretos ley de víctimas.

Los sistemas de información del SNARIV carecen de variables de identificación étnica de la población: Se recomienda de manera especial que todas bases de datos y en general todos los sistemas de información de víctimas cuenten con la identificación de variables que permitan conocer la participación de indígenas, negros, afrocolombianos, palenqueros, raizales y Rrom en cada uno de los programas, proyectos y acciones del Estado.

Existen falencias en la articulación de la UAERIV con los procesos liderados por el

Ministerio del Interior para el cumplimiento de los autos 004 y 005 de 2009: Este Ministerio viene desarrollando desde el 2009 una serie de acciones dirigidas a construir caracterizaciones de las comunidades tanto indígenas como negras o afrocolombianas, planes de prevención y planes de salvaguarda de pueblos y comunidades víctimas de desplazamiento. Si bien, esta tarea también presenta retrasos, el proceso para su realización ha instalado capacidad de concertación con las comunidades y conocimientos específicos y especializados en territorio, la cual debe ser aprovechada por la UAERIV a fin de avanzar más coherentemente en los procesos de reparación colectiva sin que se genere un desgaste de la comunidad y optimizando el uso de los recursos públicos.

Grave retraso en materia de restitución de territorios colectivos: La gestión de la UAEGRTD se ha visto afectada por el tema de falta de condiciones de seguridad en los territorios, lo que se traduce en un retraso en el inicio de los procesos a cargo de esa entidad, en la fase administrativa y en el cumplimiento de las metas establecidas para solicitar medidas cautelares en favor de territorios étnicos y el cumplimiento de las que se han ordenado por los jueces de restitución de tierras. Actualmente no se han realizado las caracterizaciones de daños y afectaciones territoriales para dar inicio a los procesos de restitución. Es necesario un compromiso real del Gobierno Nacional para proveer los medios y recursos necesarios que garanticen las condiciones de seguridad en las zonas objeto de las medidas cautelares, de tal suerte que el criterio de seguridad no termine siendo el único criterio a tener en cuenta para desarrollar la focalización de casos e interposición de las medidas prevención y protección

El impacto de la minería y los macro-proyectos en los territorios étnicos: Los pronunciamientos de los jueces especializados de restitución de tierras que han proferido las medidas cautelares advierten graves afectaciones a los derechos colectivos territoriales, asociados a proyectos mineros y agroindustriales. Los cuales podrían ir en contravía de la protección y garantía de los DDHH en las comunidades de influencia.