

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) – Colombia (*Ratificación: 1991*)

Consultado en:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_I D:4023020

Comentarios de la Comisión de Expertos (CEACR) adoptados en 2019

Artículo 1 del Convenio. Pueblos cubiertos por el Convenio. Autoidentificación. En comentarios anteriores, la Comisión tomó nota de que la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM) era la encargada de llevar el registro de los pueblos cubiertos por el Convenio. La Comisión pidió al Gobierno que transmita informaciones al respecto, así como sobre los autocensos indígenas. En su memoria el Gobierno informa que, desde el año 2013 hasta septiembre de 2018, se han cargado un total de 3 416 censos en el Sistema de Información Indígena de Colombia. Indica que, en septiembre de 2014, la DAIRM emitió una circular con instrucciones para las autoridades y/o cabildos indígenas sobre la realización de censos. La DAIRM define al autocenso indígena como el ejercicio autónomo que hacen las autoridades indígenas mediante listados censales, con el fin de establecer la composición social de sus comunidades, así como los cambios que sufran periódicamente por cuenta de nacimientos, muertes, migración y matrimonios. En este proceso, el Cabildo gobernador de cada resguardo y comunidad o parcialidad es responsable del autocenso, así como de su custodia. *La Comisión pide al Gobierno que proporcione datos estadísticos actualizados sobre el número de personas pertenecientes a pueblos cubiertos por el Convenio, desagregados por sexo, edad, pueblo y ubicación geográfica, así como ejemplos de autocensos, indicando el uso que se les da. La Comisión se remite a su observación general de 2018 en la que reiteró la importancia de disponer datos estadísticos fiables sobre los pueblos cubiertos por el Convenio, incluyendo sobre sus condiciones socioeconómicas, como herramienta para definir y orientar eficientemente las políticas públicas, y alienta al Gobierno a transmitir informaciones al respecto.*

Artículo 4. Protección de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento. La Comisión toma nota con *interés* de la adopción del decreto núm. 1232 de 17 de julio de 2018 que establece el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos

Indígenas en Aislamiento o Estado Natural. El sistema tiene entre sus objetivos definir e implementar medidas para proteger los derechos de los pueblos en aislamiento garantizando la participación de los pueblos indígenas colindantes; y fortalecer la institucionalidad pública competente. Dentro del sistema se establece la Comisión Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de Pueblos Indígenas en Aislamiento cuyo objetivo es orientar la definición de estrategias para la planificación y gestión del sistema y está compuesta por funcionarios de distintas oficinas gubernamentales, miembros indígenas de la mesa de concertación y representantes indígenas de organizaciones civiles. ***La Comisión pide al Gobierno que proporcione informaciones sobre las medidas de protección adoptadas por el Sistema Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, indicando cómo se asegura que dicho sistema cuente con los medios y los recursos necesarios para la consecución de sus objetivos.***

Artículo 7. Desarrollo. La Comisión toma nota de la adopción de la ley núm. 1955, de mayo de 2019, que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2018 2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad». El plan tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos. El plan está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, incluyendo el Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rom. De acuerdo a informaciones del Departamento Nacional de Planeación, dicho pacto tiene como objetivos aumentar la atención integral de los niños y niñas con pertenencia étnica, desde la primera infancia hasta la adolescencia; mejorar el acceso y los resultados en salud de los grupos étnicos con enfoque intercultural; así como disminuir la brecha de su acceso a los servicios básicos. ***La Comisión pide al Gobierno que proporcione informaciones sobre las medidas adoptadas en el marco del Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rom y sobre posibles evaluaciones que se hayan llevado a cabo sobre el impacto de las medidas. En este sentido, la Comisión pide al Gobierno que aclare de qué manera los pueblos cubiertos por el Convenio han participado en la formulación, aplicación y evaluación de dichas medidas.***

Artículos 5 y 7. Protección de valores y prácticas culturales. Pescadores raizales. La Comisión recuerda que, desde hace algunos años, ha abordado la situación de los pescadores artesanales raizales del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina,

refiriéndose a las limitaciones que éstos han enfrentado en el ejercicio de sus actividades de pesca tradicional. En su última observación, la Comisión tomó nota de la iniciativa del Gobierno de preparar un estatuto para el pueblo Raizal y pidió al Gobierno que continúe proporcionando informaciones sobre las medidas adoptadas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de dicho pueblo. El Gobierno informa que, en el marco de un proceso de consulta previa, se logró protocolizar el proyecto de ley «Por medio del cual se reconocen derechos del Pueblo Étnico Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dentro del marco del Estatuto Raizal», y que se ha sometido para aprobación del Senado. El proyecto reconoce el derecho del Pueblo Raizal a la consulta previa y a la participación en el diseño, elaboración y evaluación de estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural sobre proyectos susceptibles de afectarlos directamente; y contempla la creación de la Mesa de Diálogo y Concertación del Pueblo Raizal como instancia de interlocución con el Gobierno. El Gobierno informa también sobre la elaboración de un Plan especial de salvaguardia «Saberes, Conocimientos Ancestrales y Prácticas Culturales Raizales en su Convivencia con el Mar – 2016» producto de un proceso participativo con el pueblo raizal. *La Comisión saluda los avances logrados en el desarrollo del Estatuto del Pueblo Raizal y confía en que el Gobierno tome las medidas necesarias con miras a la adopción e implementación de la ley «Por medio del cual se reconocen derechos del Pueblo Étnico Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dentro del marco del Estatuto Raizal», con la colaboración de los pueblos indígenas interesados. La Comisión pide al Gobierno que transmita informaciones al respecto, así como sobre la aplicación práctica del Plan especial de salvaguardia del pueblo raizal, indicando cómo dicho plan ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de dicho pueblo y a la protección de sus actividades tradicionales de pesca.*

Artículos 6 y 15, 1). Consulta. Medidas legislativas sobre uso de recursos naturales. En comentarios anteriores, la Comisión había tomado nota de las consultas sobre proyectos legislativos realizadas a nivel nacional a través de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) y pidió al Gobierno que continuara transmitiendo informaciones sobre los resultados de dichas consultas. La Comisión toma nota de la lista proporcionada por el Gobierno sobre proyectos legislativos que, entre 2010 y 2018, han sido sometidos a consulta dentro de la Mesa Permanente de Concertación. Entre estos

proyectos se encuentra la propuesta de decreto que establece y reconoce competencias a las autoridades de los territorios indígenas respecto de la administración y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente. La Comisión toma nota también de la adopción del decreto núm. 1372 de 2 de agosto de 2018 que establece el espacio nacional de consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el cual tiene como fin servir de instancia de diálogo e interlocución con el Gobierno para adelantar las diferentes etapas de consulta previa de medidas legislativas y administrativas de carácter general. El Gobierno indica que se han logrado dos preacuerdos con las comunidades negras, raizales y palenqueras, a través de dicho espacio, sobre el proceso de reglamentación del capítulo IV de la ley núm. 70 de 1993 «Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia» y que se refiere al uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente de las comunidades negras del Pacífico. ***La Comisión pide al Gobierno que informe sobre las leyes que han sido aprobadas luego de haber sido consultadas con los pueblos cubiertos por el Convenio, indicando ejemplos de cómo dichos pueblos han podido influir en los textos legislativos aprobados y cómo sus propuestas han sido tomadas en consideración. En este sentido, la Comisión pide también al Gobierno que informe sobre los acuerdos alcanzados, dentro del proceso de consulta, sobre los proyectos legislativos para la regulación del uso de recursos naturales por parte de las comunidades indígenas y afrodescendientes.***

Artículos 7 y 15. Recursos naturales. Estudios de impacto de actividades mineras. En sus comentarios anteriores, la Comisión se había referido al proyecto minero Mandé Norte y La Toma y había tomado nota de que el Ministerio de Ambiente estaba llevando a cabo estudios sobre el impacto de las actividades mineras en las comunidades indígenas de los resguardos afectados. Al respecto, el Gobierno informa que en la actualidad no existen registros de trámites o de otorgamiento de licencias ambientales relacionadas con el desarrollo de dicho proyecto. En relación al proyecto La Toma, el Gobierno indica que el Ministerio de Minas y Energía ha liderado el proceso de consulta con las comunidades afectadas. ***La Comisión pide al Gobierno que continúe transmitiendo informaciones sobre los proyectos mineros que hayan sido aprobados luego de un proceso de consulta con los pueblos interesados, indicando además cómo los resultados de los estudios de impacto ambiental, social y cultural, llevados a cabo con la participación de dichos pueblos, han***

sido considerados como criterios fundamentales para la realización de dichos proyectos mineros. Refiriéndose a su solicitud directa de 2015, la Comisión confía en que se tomarán las medidas necesarias para garantizar a las comunidades de la Guajira el acceso a fuentes de agua.

La Comisión observa además que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se refiere, en su informe para Colombia, a las vulneraciones del derecho de salud de pueblos indígenas por la contaminación de ríos de uso de dichos pueblos a causa de las actividades mineras (documento A/HRC/40/3/Add. 3, de 4 de febrero de 2019, párrafo 62). *La Comisión pide también al Gobierno que informe sobre las medidas adoptadas para proteger el medio ambiente, incluyendo los ríos, de los territorios en donde habitan los pueblos cubiertos por el Convenio y sobre los que se desarrollan actividades mineras.*

Artículos 14, 17 y 19. Tierras. La Comisión toma nota de la indicación del Gobierno sobre la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), a través del decreto núm. 2363 de 2015, en remplazo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. La ANT tiene entre sus funciones promover los procesos de capacitación de las comunidades étnicas para la gestión de la formalización y regularización de los derechos de propiedad; así como para concertar y ejecutar con dichas comunidades los planes de atención que comprenden programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras.

En comentarios anteriores, la Comisión tomó nota de las medidas adoptadas para la restitución de tierras ancestrales de las comunidades indígenas Nasa del Norte de Cauca y de las comunidades afrocolombianas de Curvaradó y Jiguamiandó; y pidió al Gobierno que continúe transmitiendo informaciones sobre los procesos de restitución, así como sobre las actividades emprendidas para asegurar la integridad personal y cultural de estas comunidades. En respuesta, el Gobierno indica que entre 1993 y 2016 se han constituido siete resguardos y se han ampliado seis a favor de dicho pueblo, beneficiando así a 8 239 familias en un área total de 35 849 hectáreas. Respecto a las comunidades Curvaradó y Jiguamiandó, el Gobierno informa que de los 156 predios que fueron deslindados de los títulos colectivos de Curvaradó y Jiguamiandó, la ANT sólo ha recibido diez ofertas voluntarias por parte de los propietarios. La ANT ha hecho gestiones para la adquisición de los diez predios en el

marco del saneamiento del territorio colectivo de dichas comunidades. En relación con los otros predios, se han llevado a cabo visitas para constatar la seguridad de la zona y se han tomado acciones para el reamojonamiento de predios, las cuales han sido suspendidas debido a la falta de condiciones mínimas de seguridad. La Comisión también toma nota que el Gobierno ha implementado programas de fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas y afrodescendientes a nivel nacional, y de manera particular para familias desplazadas y retornadas voluntariamente.

La Comisión toma nota que, en sus observaciones conjuntas, la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) transmiten información sobre casos de reivindicaciones territoriales, como el caso de reconocimiento de tierras ancestrales del pueblo Barí, y expresan su preocupación por la persistencia de conflictos entre comunidades indígenas y personas campesinas no indígenas sobre las tierras. Las organizaciones sindicales consideran que el problema en lo concerniente al reconocimiento de territorios ancestrales deriva de la superposición de múltiples regímenes jurídicos que crean conflictos entre actores indígenas y campesinos. La Comisión también observa que el informe de 2018 de la Procuraduría General de la Nación, titulado «Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia», señala que la debilidad institucional, tanto jurídica como estructural del Estado en la protección constitucional del territorio de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ha generado conflictos de largo aliento, alimentados con dinámicas violentas durante años.

La Comisión pide al Gobierno que transmita informaciones actualizadas y detalladas sobre las actividades de la Agencia Nacional de Tierras en lo relativo a los avances en los procesos de restitución de tierras a favor de las comunidades indígenas y afrodescendientes, en particular a aquellas que fueron desplazadas durante el conflicto armado, indicando el número y nombre de las comunidades beneficiadas. Sírvase indicar los medios y recursos financieros de los que disponen la ANT y otros organismos encargados de resolver las solicitudes de restitución de tierras, así como los conflictos generados al respecto. La Comisión pide al Gobierno que intensifique sus esfuerzos para solucionar los conflictos subsistentes entre comunidades indígenas y personas no indígenas sobre las tierras y a transmitir informaciones al respecto.

Artículos 20 a 22. Condiciones de empleo. Formación profesional. La Comisión toma nota de que el Gobierno, a través de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar del Ministerio de Trabajo, ha identificado diversas barreras que dificultan la inserción laboral de los grupos étnicos, entre ellas: la falta de conciencia de sus habilidades comunitarias, la falta de procedimientos que fortalezcan sus procesos organizativos desde una perspectiva comercial, la falta de educación media y básica y la falta de conocimiento del español. El Gobierno indica que tanto a través del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como de la MPC con los Pueblos y Organizaciones Indígenas se busca incentivar políticas activas de empleo diferenciales. Asimismo, la Comisión observa que, en sus observaciones finales, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas subrayó que la población indígena de la frontera entre Colombia y Venezuela, particularmente los pueblos Yukpa, Wayuu y la comunidad transfronteriza Warao, se encuentran en situación de vulnerabilidad y de amenaza de abusos, trabajo forzoso y esclavitud (documento CMW/C/COL/CO/3, de 13 de septiembre de 2019, párrafo 52). *La Comisión pide al Gobierno que tome medidas para fortalecer las habilidades profesionales, ocupacionales y comerciales de los pueblos indígenas a fin de favorecer su inserción en el mercado laboral. La Comisión también pide al Gobierno que indique las medidas adoptadas para cerciorarse que la inspección de trabajo pueda llevar a cabo sus actividades en las zonas fronterizas donde hay presencia de trabajadores indígenas migrantes a fin de controlar sus condiciones de trabajo.*

Artículos 24 y 25. Seguridad social y salud. La Comisión toma nota que el Gobierno informa que el Ministerio de Salud y Protección Social ha venido adelantando acciones para garantizar que los grupos étnicos sean amparados en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). El Gobierno señala que es obligación de los institutos prestadores de salud y de los hospitales públicos dar atención a los grupos étnicos no afiliados al SGSSS y sin capacidad de pago. Indica que se han venido implementando acciones afirmativas a través de la inclusión de la población indígena al régimen subsidiado del SGSSS y que los recursos económicos de los subsidios para dicha población son entregados por el Estado a través de las alcaldías a las entidades promotoras de salud indígena. La Comisión toma nota de la detallada información proporcionada por el Gobierno relativa a la manera en que los grupos

étnicos participan en el SGSS y a las acciones específicas llevadas a cabo por el Ministerio de Salud con las poblaciones indígena, afrodescendiente y Rom. También toma nota que a través de la Subcomisión de Salud de la MPC y Organizaciones Indígenas se ha venido trabajando sobre la estructuración del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural. *La Comisión pide al Gobierno que continúe proporcionando informaciones sobre los avances en la extensión del régimen de seguridad social en salud a los pueblos indígenas, precisando el número de personas pertenecientes a los pueblos cubiertos por el Convenio que se encuentran bajo el régimen subsidiado. La Comisión también pide al Gobierno que informe sobre los avances en la estructuración del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural, indicando cómo se garantiza la cooperación de los pueblos indígenas en la administración y organización de servicios de salud.*

Parte VI. Educación. La Comisión toma nota de que el Gobierno indica que el Ministerio de Educación Nacional ha colaborado con las organizaciones indígenas nacionales en la expedición del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) y para la cual se acordó, dentro de la Mesa Permanente de Concertación, una ruta metodológica para la consolidación de un proyecto de norma al respecto. La Comisión toma nota que en el informe de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) se indica que, pese a la importante autonomía ofrecida a las autoridades indígenas para la gestión de sus políticas educativas, el Gobierno retiene la facultad de articular los principios curriculares y pedagógicos en todos los niveles de educación. El Gobierno señala que, paralelamente, ha venido concertando la política educativa para la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera en el seno de la Comisión Pedagógica Nacional. En el marco de la aplicación de un enfoque diferencial en la educación nacional, el Gobierno indica que ha suscrito entre 2007 y 2017 aproximadamente 292 contratos con organizaciones indígenas y 42 contratos con organizaciones y consejos comunitarios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras para la formulación de proyectos etno-educativos. El Gobierno informa sobre la implementación de un plan de formación de docentes comunitarios con enfoque intercultural y sobre los avances en la construcción de un plan de formación de traductores e intérpretes en lenguas nativas y el castellano. El Gobierno también señala que se ha desarrollado el Índice de Inclusión para Educación Superior (INES) como herramienta que permite a las instituciones de educación superior reconocer las condiciones en las que se

encuentran con respecto a la atención a la diversidad de sus estudiantes. Además, a fin de asegurar el acceso y la permanencia de las poblaciones negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales en la educación superior, el Gobierno ha puesto en marcha el Fondo de Comunidades Negras, el cual ha beneficiado a un total de 294 estudiantes de los departamentos del Chocó, Valle, Cauca, Nariño, Atlántico y Bolívar de los cuales la mayoría son mujeres afrodescendientes. ***La Comisión pide al Gobierno que continúe transmitiendo informaciones sobre los avances en el desarrollo y establecimiento de un sistema educativo intercultural; indicando cómo éste se articula en el sistema de educación nacional general y cómo se facilita la cooperación con los pueblos cubiertos por el Convenio en el desarrollo de los programas de estudio y su implementación. La Comisión pide también al Gobierno que siga transmitiendo datos actualizados sobre el número de estudiantes que integran los programas destinados a promover el acceso y permanencia de miembros de pueblos indígenas y afrodescendientes en instituciones de educación superior.***