

Auto 004/09

CORTE CONSTITUCIONAL-Protección de derechos fundamentales de personas e indígenas desplazados por el conflicto armado en el marco de superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04

CORTE CONSTITUCIONAL-Riesgo de exterminio de pueblos indígenas por desplazamiento o muerte natural o violenta de sus integrantes

CONFLICTO ARMADO E IMPACTO SOBRE FACTORES DE DESPLAZAMIENTO O CONFINAMIENTO-Afectación diferencial de los pueblos indígenas

DESPLAZAMIENTO DE GRUPOS INDIGENAS-Afectación aguda y diferencial

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Respuesta estatal a la situación de los pueblos indígenas en Colombia

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Focalización de la situación de los pueblos indígenas colombianos

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO DE PUEBLOS INDIGENAS-Valoración jurídico constitucional

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Situación de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Situación del pueblo indígena Wiwa

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Situación del pueblo indígena Kankuamo

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Situación de los pueblos indígenas Arhuaco y Kogui

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Situación de los pueblos indígenas de la Costa Atlántica

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Situación del pueblo indígena Wayúu

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-Situación de los pueblos indígenas de las familias Embera y Wounaan

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Embera-Katío

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Embera-Dobidá

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Embera-Chamí

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación de los pueblos indígenas de la Región Andina Colombiana

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Awá

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Nasa Páez

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación de los pueblos indígenas de la Amazonía Colombiana

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Koreguaje

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Kofán

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Siona

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación de los pueblos indígenas de la Orinoquia Colombiana

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Betoye

CONFLICTO ARMADO Y DESPLAZAMIENTO FORZADO-
Situación del pueblo indígena Nukak-Makú

Referencia: Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas

inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA
ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil nueve (2009)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia con el objeto de proteger los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de haber convocado una sesión de información técnica el día 21 de septiembre de 2007 con la participación de distintas comunidades indígenas del país y organizaciones que promueven sus derechos, y de haber analizado los informes que le fueron presentados después de dicha sesión.

I. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA PRESENTE DECISION

En el presente Auto, la Corte abordará de manera prioritaria el mayor riesgo que se cierne sobre los pueblos indígenas, es decir, el del exterminio de algunas comunidades, sea desde el punto de vista cultural en razón al desplazamiento y dispersión de sus miembros como desde el punto de vista físico debido a la muerte natural o violenta de sus integrantes. La Sala adopta esta determinación en razón a la enorme gravedad de su situación, sin perjuicio de que respecto de las demás etnias y sus integrantes el Gobierno Nacional aplique una política que incorpore el enfoque diferencial de diversidad étnica y cultural a que tienen derecho los indígenas desplazados, confinados o en peligro de desplazamiento.

AFECTACIÓN DIFERENCIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS POR EL CONFLICTO ARMADO Y SU IMPACTO SOBRE LOS FACTORES DE DESPLAZAMIENTO O CONFINAMIENTO

1. Algunos pueblos indígenas de Colombia están en peligro de ser exterminados – cultural o físicamente- por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario.

El conflicto armado colombiano amenaza con el exterminio cultural o físico a numerosos pueblos indígenas del país. En el curso de la última década, el conflicto armado, reorientado por actividades relacionadas con el narcotráfico, que se desarrolla en Colombia se ha convertido en el principal factor de riesgo para la existencia misma de docenas de comunidades y pueblos indígenas a lo largo del territorio nacional, a través de complejos elementos que la Corte reseñará en el presente Auto. Esta amenaza ha sido la causa principal del desplazamiento de los indígenas.

Todos los que han tomado parte en este conflicto armado –principalmente los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares pero también, en ocasiones, unidades y miembros claramente identificados de la Fuerza Pública, así como grupos delincuenciales vinculados a distintos aspectos del conflicto interno- participan de un complejo patrón bélico que, al haberse introducido por la fuerza de las armas dentro de los territorios ancestrales de algunos de los pueblos indígenas que habitan el país, se ha transformado en un peligro cierto e inminente para su existencia misma, para sus procesos individuales de consolidación étnica y cultural, y para el goce efectivo de los derechos fundamentales individuales y colectivos de sus miembros.

El amplísimo cúmulo documental que ha sido aportado a la Corte Constitucional -el cual sirve de base para la descripción detallada que se hace en el anexo a esta providencia de la situación de las etnias más afectada, de la grave afectación de sus derechos colectivos fundamentales, de los delitos de los cuales han sido víctimas, así como de su relación con el desplazamiento - en el marco del proceso de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, no deja duda alguna sobre la forma cruenta y sistemática en la que los pueblos indígenas de Colombia han sido victimizados por un conflicto al cual son completamente ajenos y ante el cual se han declarado, de manera repetida, autónomos y neutrales, clamando a los grupos armados ilegales que respeten sus vidas, su integridad colectiva y sus territorios.

Es una emergencia tan grave como invisible. Este proceso no ha sido reconocido aún en sus reales dimensiones, por las autoridades encargadas de preservar y proteger a los pueblos indígenas del país. Mientras que numerosos grupos indígenas son atacados, desplazados y desintegrados en todo el territorio nacional por los actores armados que operan en Colombia y por los distintos factores subyacentes al conflicto y vinculados al mismo, el Estado y la sociedad colombianos continúan preciándose de su carácter multicultural, de sus riquezas étnicas y de distintos aspectos de las culturas indígenas nacionales. Esta contradicción entre la realidad y la representación generalizada de dicha realidad ha sorprendido a la Corte Constitucional, no sólo por su crueldad inherente, sino por revelar una actitud de indiferencia generalizada ante el horror que las comunidades indígenas del país han debido soportar en los últimos años – indiferencia que en sí misma es un menosprecio

de los postulados constitucionales básicos que nos rigen como Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la diversidad étnica y cultural. La Sala Segunda de Revisión, ante la información recibida, se encuentra obligada por la Carta Política a actuar con toda la determinación.

El estado de temor entre las comunidades por el conflicto armado; el dolor causado entre individuos, familias y comunidades aborígenes por los diversos crímenes de los que han sido víctimas; el miedo a que estas atrocidades se repitan o la situación se empeore; y la desesperanza y el escepticismo frente a un Estado que no ha reaccionado como lo exige la justicia ante su tragedia, se han perpetuado en la memoria individual y colectiva de estos pueblos. El silencio sobre la violencia y la situación ha sido la regla general hasta ahora, por miedo, dolor e impotencia; sin embargo, las comunidades mismas han resuelto recientemente esforzarse por visibilizar y denunciar su situación.

Un pequeño grupo de individuos y comunidades indígenas tienen medidas interamericanas –cautelares y provisionales- de protección, en respuesta a sus valientes esfuerzos de movilización y visibilización internacionales de su situación; no obstante, por regla general estas medidas han sido ineficaces, no han paliado la violencia, y de hecho han precedido en el tiempo sus períodos de más grave agudización.

En muchos otros casos, ha habido advertencias y alertas tempranas o informes de riesgo, bien sea emitidas por las mismas comunidades, sus organizaciones y sus líderes, bien sea dentro del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo; pero igual, pese a los anuncios, han acaecido los crímenes o los desplazamientos que se temen, ante la franca indiferencia, la pasividad o la impotencia de las autoridades competentes.

Los grupos indígenas colombianos están particularmente indefensos y expuestos al conflicto armado y sus consecuencias, particularmente el desplazamiento. Deben soportar los peligros inherentes a la confrontación sobre la base de situaciones estructurales preexistentes de pobreza extrema y abandono institucional, que operan como factores catalizadores de las profundas violaciones de derechos humanos individuales y colectivos que ha representado para ellos la penetración del conflicto armado en sus territorios.

2. Complejidad de los factores propios del conflicto armado o conexos a él que operan como causas de la eliminación, el desplazamiento y la desintegración de los pueblos indígenas.

No se pueden hacer afirmaciones generales sobre los factores causales que han desencadenado la situación actual, porque se trata de un grupo muy complejo de elementos que interactúan en forma diversa de acuerdo con cada pueblo y cada comunidad. Por eso, la Corte ha asumido una perspectiva específica en relación con pueblos y comunidades concretas que, de acuerdo a la información que le ha sido provista por numerosas fuentes, son víctimas del

conflicto armado en el país. Como se verá, no son menos de *treinta* las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha identificado claramente una serie de factores comunes, que constituyen los troncos principales de la confrontación que se cierne sobre los pueblos indígenas del país, y que dependiendo del contexto geográfico, socioeconómico y cultural del cual se trate, se entrelazarán de manera distinta sobre cada comunidad en particular. Estos factores se agrupan en tres categorías principales: (1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas. A su vez, estos factores operan sobre la base de una serie de procesos territoriales y socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra.

2.1. Confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin involucrar activamente a las comunidades indígenas o a sus miembros, pero afectándolos directamente.

Estas confrontaciones tienen, en términos generales, las siguientes manifestaciones:

2.1.1. Incursiones y presencia de grupos armados ilegales en territorios indígenas, en ocasiones seguidas de una fuerte militarización del territorio por parte de la Fuerza Pública.

2.1.2. Confrontaciones armadas entre grupos armados ilegales, o entre éstos y la Fuerza Pública, en territorios indígenas, o cerca de éstos.

2.1.3. Ocupación de lugares sagrados por los grupos armados ilegales y por unidades de la Fuerza Pública.

2.1.4. Instalación de bases militares en territorios indígenas sin consulta previa.

2.1.5. Instalación de minas antipersonal y abandono de municiones sin explotar (MAP/MUSE) en sus territorios; muchos de los casos reportados de victimización por estos artefactos corresponden, de hecho, a personas pertenecientes a grupos indígenas.

2.2. Procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros individuales en el conflicto armado.

2.2.1. Señalamientos. El señalamiento es la fuente de la mayoría de las violaciones graves de derechos humanos de los pueblos indígenas en el país, y la consecuencia primaria de la penetración de sus territorios por los grupos armados ilegales. Esto desencadena, luego, la intervención de la Fuerza Pública. El patrón estructural y reiterado que se ha acreditado ante la Corte consiste en que se les señala individual y colectivamente, de manera arbitraria e infundada, de ser colaboradores del grupo armado opuesto o de la Fuerza Pública. El señalamiento es especialmente frecuente en los casos de (a) incorporación o utilización de indígenas como informantes por parte de la Fuerza Pública, o (b) presencia temporal de las Fuerzas Armadas o los grupos armados ilegales dentro de sus territorios, con ocupación de viviendas, edificios comunitarios, etc. Estos señalamientos con frecuencia resultan en homicidios, en amenazas, en desapariciones o, en algunos casos, en lo que se ha conocido como “falsos positivos” reportados por ciertos integrantes de la Fuerza Pública – es decir, desapariciones de individuos indígenas que son retenidos por grupos armados y posteriormente se reportan, en forma infundada, como guerrilleros dados de baja en combate por algún integrante de la Fuerza Pública.

2.2.2. Asesinato selectivo de líderes, autoridades tradicionales y miembros prominentes de las comunidades indígenas. Los homicidios selectivos se han presentado en diferentes lugares del territorio nacional, y obedecen a distintas causas: el ánimo de intimidación o de aterrorizamiento de la población; la voluntad de generar el desplazamiento individual, familiar o colectivo; en tanto retaliación por oponerse a la presencia de grupos armados o al involucramiento de sus comunidades en el conflicto; en retaliación por denunciar delitos y tratar de hacer efectivos los derechos de las víctimas; en desarrollo de intereses territoriales no indígenas frente a procesos de reivindicación territorial. Las cifras de homicidios selectivos dentro de las comunidades indígenas en la última década, son manifiestamente sobrecogedoras. En cada uno de los pueblos estudiados en detalle por la Corte se han presentado, y, además, hay pueblos como los Coreguaje, los Wiwa, los Awá, los Kankuamo o los Embera-Katío que reportan tasas de homicidios selectivos altísimas e inclusive masacres.

2.2.3. Amenazas, hostigamientos y persecuciones de individuos, familias y comunidades por los actores armados ilegales y por algunos miembros individuales de la Fuerza Pública.

2.2.4. Confinamientos de familias y comunidades enteras, por las guerrillas, los grupos paramilitares, o por virtud de la presencia de minas antipersonal. Estos confinamientos, que son radicales y se imponen mediante órdenes terminantes de no movilización o por ocupación de las vías usuales de acceso a los territorios, generan como primera consecuencia graves situaciones de

desabastecimiento alimentario y de salud, y sumen a los pueblos afectados en situaciones de total incomunicación durante períodos prolongados de tiempo que pueden durar varios meses.

2.2.5. Controles sobre la movilidad de personas, alimentos, medicamentos, combustibles, bienes y servicios básicos y ayuda humanitaria de emergencia, por los actores armados ilegales y, en ocasiones, por miembros de la Fuerza Pública. Junto con los controles de movilidad a menudo se reporta la incautación y robo de alimentos y bienes. A través de los controles se producen señalamientos cuando, por ejemplo, se transita con alimentos, medicamentos o combustible para comunidades o familias. Las restricciones de movilidad, expresas o derivadas de la presencia y enfrentamientos de los actores armados, impiden el uso tradicional de los territorios étnicos, causando el desequilibrio de las estructuras culturales y económicas que dependen de esa movilidad. Asimismo, generan graves situaciones de desabastecimiento que desembocan en inseguridad alimentaria, crisis en la salud, y falta de atención a necesidades básicas de comunidades enteras.

2.2.6. Irrespeto reiterado a las autoridades tradicionales indígenas por parte de los actores armados ilegales y, en ocasiones, por miembros de la fuerza pública.

2.2.7. Controles de comportamiento y de las pautas culturales propias por parte de los grupos armados ilegales. Estos controles se materializan, entre otras, en el establecimiento de reglamentos y códigos de conducta y control que se ejecutan mediante amenazas e intimidaciones, y que impiden de raíz el desarrollo de las prácticas culturales autóctonas.

2.2.8. Reclutamiento forzado de menores, jóvenes y miembros de la comunidad por actores armados irregulares, con las gravísimas repercusiones que ello conlleva tanto para su vida e integridad personal, como para la seguridad de sus familias y comunidades de origen. En general, la situación de los menores de edad indígenas es de especial exposición y vulnerabilidad, según se documentó en el Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional.

2.2.9. Apropiación y hurto de bienes de subsistencia de las comunidades (cultivos, productos, animales, insumos básicos) por los actores armados ilegales y en algunos casos por la Fuerza Pública.

2.2.10. Prostitución forzada, violencia sexual y enamoramiento de mujeres y jóvenes indígenas como táctica bélica, principalmente por parte de los actores armados ilegales. Estos patrones materializan los riesgos especiales de género de la mujer indígena en el conflicto armado, tal y como fueron documentados en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional. De hecho, muchísimos casos de violencia sexual que fueron denunciados por la Corte ante las autoridades competentes tienen por víctimas mujeres, niñas y adolescentes indígenas en todo el país.

2.2.11. Homicidio, amenaza y hostigamiento de maestros, promotores de salud y defensores de los derechos de los indígenas por los actores armados irregulares.

2.2.12. Ocupación temporal de escuelas, viviendas y edificios comunitarios por los actores armados ilegales y, en ocasiones, por miembros de la Fuerza Pública.

2.2.13. Utilización de las comunidades como escudos humanos durante los enfrentamientos, por parte de los actores armados ilegales.

2.3. Procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan los territorios tradicionales y las culturas indígenas.

Los pueblos indígenas colombianos también han sido afectados por ciertos procesos de índole territorial y socioeconómica que se entrelazan con los procesos bélicos propiamente dichos, a través de múltiples y complejos patrones que redundan en mayores violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos. Entre estos procesos territoriales y socioeconómicos, la Corte ha de resaltar tres en particular por su grave impacto sobre la integridad étnica de los pueblos indígenas:

2.3.1. El despojo territorial simple por parte de actores con intereses económicos sobre las tierras y recursos naturales de propiedad de las comunidades indígenas –sea porque forman parte de sus resguardos, porque están en proceso de titulación, porque forman parte de los territorios de proyección y ampliación de los resguardos, o porque forman parte de su territorio ancestral y aun no han sido reconocidas como tales por las autoridades-, así como por parte de colonos que invaden sus territorios. La precariedad en la titulación de tierras en algunos casos es un factor que facilita ampliamente el despojo y la invasión territorial; de esta manera, existe un entrelazamiento de los procesos de ampliación y saneamiento de resguardos con ciertos factores conexos al conflicto armado (presencia de actores armados, de cultivos ilícitos, o de actividades militares en zonas de ampliación).

2.3.2. El desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas en territorios indígenas. Especialmente preocupante en este sentido es la presencia creciente y registrada de cultivos ilícitos –principalmente coca - y el desarrollo dentro de sus territorios, por actores externos, de distintas actividades vinculadas al tráfico de drogas; pero también se ha reportado, como se verá en el anexo, el desarrollo de actividades lícitas de explotación de recursos naturales, en forma irregular, por actores económicos del sector privado o por los grupos armados ilegales –tales como explotación maderera indiscriminada, siembra y explotación de monocultivos agroindustriales, explotación minera irregular, y otras actividades afines-. A menudo estas actividades afectan los lugares

sagrados de los grupos étnicos, con el consiguiente impacto destructivo sobre sus estructuras culturales; de por sí, se ha reportado que generan altos índices de deforestación y daño ambiental dentro de sus resguardos.

En este sentido ha de resaltarse que múltiples grupos indígenas han denunciado estrategias de violencia por parte de los actores armados interesados, o bien en la realización directa de megaproyectos agrícolas y de explotación de recursos naturales, o bien en el apoyo a ciertas empresas y actores económicos que desarrollan estos proyectos, y con los cuales se han asociado para lucrarse con los beneficios de tales actividades. Según se denuncia –y se reseña más adelante en el anexo-, aparentemente algunos actores económicos se han aliado con los actores armados irregulares para generar, dentro de las comunidades indígenas, actos de violencia que eliminan o desplacen a los indígenas de sus territorios ancestrales, despejando así el camino para la implementación de estos proyectos productivos. Ello se deriva, esencialmente, de la existencia de intereses comerciales extensivos en los recursos naturales de sus territorios. En algunos lugares del país es claro que se han vinculado los actores del conflicto armado con intereses económicos, vinculación que es una de las principales causas de desplazamiento forzado.

2.3.3. Fumigaciones de cultivos ilícitos sin el lleno de los requisitos de consulta previa ordenados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-383 de 2003, y con efectos indiscriminados tanto sobre los cultivos lícitos de pancoger y de subsistencia de las comunidades, como sobre el hábitat de subsistencia (para caza, pesca, bosque). Los procesos de fumigación, que responden a la presencia incremental de cultivos ilícitos en sus territorios, han sido objeto de quejas reiteradas por parte de numerosas comunidades indígenas a lo largo del país, en el sentido de que han generado afectaciones de la salud, tanto por la contaminación de alimentos, animales domésticos y fuentes de agua, como por la generación de problemas dermatológicos, respiratorios y otros entre los miembros de las comunidades.

2.4. Procesos socioeconómicos que, sin tener relación directa con el conflicto armado, resultan exacerbados o intensificados por causa de la guerra.

El anterior cuadro de factores bélicos opera sobre la base de una serie de situaciones y procesos pre-existentes que aquejan a las comunidades indígenas del país y que resultan claramente exacerbados por virtud del conflicto armado y sus manifestaciones, a saber:

2.4.1. La pobreza y sus consecuencias.

2.4.2. La inseguridad alimentaria y sus consecuencias; agravada por apropiación, destrucción por conflicto armado, restricciones de movilidad.

2.4.3. Condiciones de salud deterioradas que se agravan por el conflicto armado; en particular, mortalidad infantil alta, y altas tasas de enfermedades prevenibles.

2.4.4. La invisibilidad preexistente por censos y estadísticas divergentes. El desplazamiento forzado y la desintegración étnica y cultural resultantes del conflicto armado hacen aún más difícil el registro preciso sobre el panorama étnico del país.

2.4.5. El debilitamiento étnico y social y la aculturación prevalecientes.

3. La tierra como factor común subyacente a la afectación de los pueblos indígenas por el conflicto.

Los pueblos indígenas están especialmente expuestos, en indefensión, al conflicto armado y al desplazamiento, principalmente por su situación ante la tierra.

La titulación formal de tierras y la constitución de resguardos en la práctica no garantizan la posesión material por las comunidades; de hecho sus territorios, sean o no parte de resguardos, son apropiados por grupos armados ilegales, delincuentes/narcotraficantes, colonos, y agentes movidos por interés económicos. O bien, el conflicto armado ha exacerbado conflictos territoriales preexistentes, en los cuales las partes no indígenas se han aprovechado de, o aliado con, las actividades de los grupos armados ilegales, en detrimento de los grupos étnicos.

El interés de los actores no indígenas sobre la tierra se deriva de varios factores: por recursos naturales, por su valor militarmente estratégico, por su valor económico, y por la distancia de centros urbanos. Las partes interesadas pueden ser actores armados o no armados, legales e ilegales, y a menudo se entrelazan. Los conflictos territoriales se resuelven violentamente, en detrimento de los indígenas, con graves violaciones de derechos humanos y del DIH, por su incorporación a un conflicto que no les pertenece. Esta variedad de manifestaciones se deduce del anexo al presente auto.

Simultáneamente, para los pueblos indígenas la importancia de sus territorios para sus culturas y su subsistencia e integridad étnicas, hace más lesivos tanto los factores causales del desplazamiento como el desplazamiento en sí mismo.

Según la ONIC, en comunicación de junio de 2006: *“En todos los casos de desplazamiento estudiados por la ONIC, existen territorios no legalizados o en disputa. Las zonas de mayor presión por el control y uso de tierras a través del desplazamiento, corresponden a los territorios colectivos de nuestros pueblos indígenas. Las zonas de colonización y de aplicación de políticas de fumigación presentan igualmente elevados índices de expulsión referidos a conflictos por el uso y dominio de la tierra. En este sentido, el patrón de*

confluencia de tierra y recursos naturales en manos de grupos étnicos o en posesión de colonos, sumados a la expectativa de valorización de la tierra en los últimos cinco años coincide con las áreas críticas de expulsión de la población. [Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento CODHES, Boletines Trimestrales 37-44, 1999-2003]. // La persistencia del desplazamiento de aquellos municipios con resguardos indígenas pendientes de titulación, es demasiado alta como para desestimarla en tanto factor de alta incidencia en la explicación de estos procesos. (...) Estudios recientes [CODHES/Corporación Opción Legal, 2004] muestran que en el año 2002 sólo 8 (5.29%) de los 151 municipios que tenían resguardos en trámite no reportaron cifras de población indígena desplazada; es decir, el 94.7% de los municipios con resguardos en trámite expulsaron población. Mientras que en el año 2003, el 93.37% de los municipios con resguardos en trámite expulsaron población y el porcentaje de los que no expulsaron representó sólo el 6.62%.”

El problema de la tierra también causa conflictos interétnicos que afectan los derechos fundamentales individuales y colectivos de los pueblos indígenas, e incide en el impacto del desplazamiento sobre las respectivas étnias.

4. Impacto diferencial del conflicto armado sobre los grupos indígenas, reflejado principalmente en los alarmantes patrones de desplazamiento forzado

Como se describe en la presente providencia, los pueblos indígenas están atrapados en medio del conflicto, sin que ninguna de las partes respete su no involucramiento ni su especial protección ni reconozca su particular vulnerabilidad y fragilidad.

El conflicto armado en general empeora la situación preexistente de muchos pueblos indígenas, y desemboca en desplazamiento forzado. El conflicto genera desintegración comunitaria y familiar por la muerte de los líderes, amenazas, señalamientos, reclutamiento de miembros. Se desmiembran las organizaciones y se lleva a las comunidades a situaciones de alta vulnerabilidad. Colombia ya tenía varios pueblos en riesgo de extinción por factores socioeconómicos; pero ahora el conflicto armado ha introducido varios pueblos nuevos en la lista de quienes padecen este riesgo, generando situaciones de urgencia que no han recibido una respuesta estatal acorde a su gravedad.

El conflicto armado genera la imposibilidad de movilizarse por el territorio, afectando el trabajo colectivo y las estructuras culturales que dependen de él. Afecta la educación por ocupación de escuelas y asesinato o intimidación de maestros. Los bloqueos, confinamiento, amenazas y señalamientos impiden el acceso para prestación del servicio de salud, y también impiden la realización de prácticas medicinales propias. La situación causa la pérdida de confianza

entre miembros de la comunidad, afectando la integración comunitaria y las prácticas socioculturales propias.

El conflicto armado y sus procesos económicos conexos generan asimismo daño ambiental, disminuyendo la caza y la pesca y causando inseguridad alimentaria; pérdida de la posibilidad de autosostenimiento con prácticas propia así como incremento de las muertes por desnutrición, sumadas a desnutrición e inseguridad alimentaria por confinamientos y bloqueos, como se describe en el anexo respecto de algunos pueblos indígenas.

Las violaciones de derechos humanos que ocurren en el marco del conflicto armado tienen repercusiones colectivas muy fuertes en las comunidades indígenas, porque causan desequilibrios y traumas culturales, rupturas étnicas, y afectación de la memoria cultural del pueblo.

Para la Corte Constitucional, en fin, es claro que la afectación diferencial de los pueblos indígenas por el conflicto armado constituye un proceso destructivo de la diversidad étnica y cultural del país, que es invisible para la sociedad y el Estado colombianos.

AFECTACION AGUDA Y DIFERENCIAL DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO SOBRE LOS GRUPOS INDIGENAS.

El agudo impacto que ha tenido el conflicto armado sobre los grupos indígenas del país se ha traducido, principalmente, en alarmantes patrones de desplazamiento forzado, tanto masivo como individual, que han incrementado a lo largo de la última década y hoy en día se ciernen como una de las más serias amenazas para la supervivencia a corto plazo de las etnias de Colombia. Por sus secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural de estos grupos, el desplazamiento forzado genera un claro riesgo de extinción, cultural o física, de los pueblos indígenas. Los que ya estaban en riesgo con anterioridad al impacto del conflicto armado, se acercan al fin; los que no, entran en la categoría de alto riesgo de extinción cultural y física. Estas afirmaciones se demuestran con nitidez en los capítulos subsiguientes de la presente providencia.

Diversas organizaciones coinciden en la apreciación sobre el carácter incremental del desplazamiento forzado indígena. Por ejemplo, CECOIN reporta un incremento del desplazamiento forzado indígena: de más de 5100 personas en 2002, 4602 en 2003, 7901 en 2004, 23700 en 2005, 5487 en 2006; principalmente en el Chocó, la Guajira, Nariño, Cauca y Huila (CECOIN, agosto 2006).

El desplazamiento forzado indígena tiene sus propias modalidades y su propia tipología. La ONIC afirma que las principales modalidades de desplazamiento indígena son: (a) desplazamiento masivo hacia las cabeceras municipales cercanas o hacia las ciudades; (b) desplazamiento progresivo –gota a gota-

hacia las ciudades; (c) desplazamiento itinerante a otros sitios del territorio, otras comunidades u otros grupos étnicos; y (d) desplazamiento desde territorios no constituidos en resguardos, hacia los resguardos.

La naturaleza diferencial del impacto del desplazamiento forzado sobre los pueblos indígenas radica en que entremezcla facetas individuales con facetas colectivas de afectación, es decir, surte impactos destructivos tanto sobre los derechos individuales de las personas pertenecientes a las etnias afectadas, como sobre los derechos colectivos de cada etnia a la autonomía, la identidad y el territorio. Lo individual y lo colectivo del desplazamiento se retroalimentan e interactúan. Además, cada grupo étnico en particular tiene sus propios patrones de desplazamiento forzado, y su propia situación específica, que se deben reconocer en la magnitud plena de su gravedad para dar una respuesta apropiada de parte del Estado. En los términos de la intervención de ACNUR en la audiencia ante la Corte Constitucional, “la pérdida de control sobre el territorio y el efectivo ejercicio de la territorialidad, deteriora los principios fundamentales de la vida y la convivencia que fundan los procesos de construcción de identidad, los sistemas internos de autonomía, control y gobierno, los circuitos de producción y las dinámicas de enculturación”.

A este respecto, no puede perderse de vista que la relación de los grupos indígenas con el territorio es crucial para sus estructuras culturales y su supervivencia étnica y material. El desplazamiento genera aculturación, por la ruptura del entorno cultural propio y el shock cultural. Los pueblos indígenas desplazados viven en estado de total desubicación por la ruptura cultural y lingüística que ello conlleva y la inserción abrupta en entornos urbanos y de miseria a los que son completamente ajenos.

Además, lo que resulta más grave, el desplazamiento causa la ruptura de la continuidad cultural por la aculturación subsiguiente de los jóvenes y la consiguiente detención de los patrones de socialización indispensables para que estas etnias sobrevivan. En efecto, el shock y la ruptura cultural generalizadas tienen un especial impacto sobre las generaciones jóvenes de los pueblos desplazados, que durante el desplazamiento pierden el respeto a los mayores y la continuidad de sus procesos de socialización y de perpetuación de las estructuras culturales.

Otra faceta alarmante del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia es que, según se ha reportado a la Corte, hay un patrón extensivo, constante de desplazamiento forzado permanente de líderes y autoridades indígenas que son amenazados o agredidos, con efectos devastadores para las estructuras culturales. El rol cultural central que juegan las autoridades y líderes hace que su desplazamiento sea especialmente nocivo para la preservación de las estructuras sociales y étnicas de sus respectivos pueblos.

La situación de los individuos, familias y comunidades indígenas desplazados forzosamente es grave por una multiplicidad de factores distintos. Por ejemplo, existe un problema de alimentación: la ruptura de las pautas culturales, y la falta de acceso a los alimentos que tradicionalmente consumen, genera el rechazo –tanto cultural como en ocasiones físico- de los pocos alimentos a los que tienen acceso, y por consiguiente desemboca en situaciones de hambre. La ayuda humanitaria de emergencia usualmente es inadecuada y no responde a las especificidades culturales de los pueblos desplazados. Por otra parte, existe un problema de salud, ya que se bloquea el acceso a las formas tradicionales de medicina. Los individuos y comunidades indígenas en situación de desplazamiento tienen, por su falta de capacidades y competencias culturales para afrontar la vida urbana en condiciones extremas de miseria y desprotección, una mayor exposición a riesgos de todo tipo, que incluyen los peligros de ser víctimas de violencia sexual, de caer en redes de comercios ilícitos, de verse obligados a la mendicidad, de explotación, y especialmente de discriminación (por intolerancia, racismo e ignorancia en los lugares de recepción). Además el conflicto armado está presente en los lugares de llegada, o los persigue hasta allí, generando nuevos riesgos para su integridad individual y colectiva. La inseguridad en los lugares de recepción a su vez fuerza a retornos involuntarios y sin seguridad, o a redesplazamientos.

A este respecto, la Corte Constitucional debe resaltar el gravísimo problema de mendicidad de personas indígenas en las principales ciudades del país, hecho notorio que a su vez genera, en no pocas oportunidades, el retiro de los niños por la Policía y el ICBF (los casos de Bogotá, Pereira y Barranquilla son especialmente graves en este aspecto).

El resumen de la ONIC, en comunicación de junio de 2006, es diciente a este respecto: *“Un... efecto de dicha desterritorialización ha sido la ruptura de los referentes culturales, expresada en cuatro quiebres específicos: 1. De los calendarios tradicionales en los que se enmarcan las actividades sagradas, productivas y políticas. 2. De la ruptura, disipación y/o parálisis de los procesos etnoeducativos y de salud, así como de los procesos de recuperación cultural. 3. Del cambio hacia la oferta cultural y material de las comunidades receptoras (consumismo y cambio de hábitos alimenticios), y hacia patrones de consumo mercantil o industrial. 4. De la ruptura de los mecanismos colectivos y solidarios de intercambio material y espiritual (minga y fogón, por ejemplo). // Obviamente, estos elementos dan como resultado, la ruptura violenta de redes familiares y parentelas, lo que provoca una creciente desestructuración social irreversible. Esta situación ha menguado la solidaridad comunitaria y ha aumentado los niveles de individualización, en especial de las generaciones más jóvenes en su articulación con la población urbana. Dicha urbanización forzada de los pueblos indígenas ha producido el debilitamiento de los saberes tradicionales acerca de la medicina y especialmente de las formas tradicionales de manejo de los ecosistemas como de la agricultura de subsistencia”.*

El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas también surte gravísimos efectos sobre el territorio que se deja atrás, que queda sujeto a abandono, apropiación, y también a disminución productiva que afecta a las poblaciones indígenas que permanecen en él.

También debe resaltarse la gravedad de la situación de la mujer indígena con posterioridad al desplazamiento, que es particularmente aguda, tal y como se documentó en el Auto 092 de 2008, en el cual se explicó:

“IV.B.1.9.1. Las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas enfrentan un factor de discriminación adicional derivado de su pertenencia étnica, que en la práctica agrava las discriminaciones, riesgos e inequidades que soportan por sus condiciones de género y desplazamiento. En otras palabras, tanto los riesgos de género presentes en el conflicto armado como las facetas de género del desplazamiento interno se acentúan, exacerban y profundizan en el caso de las mujeres que pertenecen a estos grupos étnicos. Ello se deriva tanto de la exclusión y marginación que viven los grupos étnicos del país, como de las estructuras socioeconómicas discriminatorias y racistas prevalecientes, y de la desintegración de sus redes sociales, comunitarias y culturales de apoyo con motivo del desplazamiento¹; todo ello redundando en que las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas sufren un triple proceso de discriminación por ser mujeres, por haber sido desplazadas, y por pertenecer a grupos étnicos.

IV.B.1.9.2. Parte importante del problema es la invisibilidad de esta condición de discriminación reforzada. No existen medidas oficiales para visibilizar estos cuadros agudos de vulnerabilidad, ni para comprender el rol femenino específico que cumplen las mujeres indígenas o afrodescendientes en su respectiva comunidad, y los impactos que surte el desplazamiento forzado sobre el ejercicio del mismo.

IV.B.1.9.3. Las mujeres indígenas corresponden al 3.7% de las mujeres desplazadas inscritas en el RUPD, de acuerdo con los datos presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado en su informe de febrero de 2008,

¹ En tal sentido, CODHES explica que “para las mujeres campesinas, indígenas y afrocolombianas, el cambio que experimentan a raíz del desplazamiento es muy significativo; debido a que generalmente, la movilidad que tuvieron en un pasado respondía a la movilidad de su padre o su esposo, su ambiente social se limitaba debido al desarrollo de las actividades del hogar y de producción en un mismo espacio, además de que su relación con las organizaciones y relaciones era mediatizada por los hombres... Esta situación ha determinado la formación de representaciones de sí mismas y sobre el entorno que entran en conflicto con las lógicas propias del eje urbano al momento de llegar a la ciudad. En este contexto se evidencian las complejas pérdidas culturales, afectivas, materiales y espaciales que han sufrido particularmente cuando intentan reafirmar simbólicamente y materialmente el rol materno que han cumplido dentro de la cultura, en tanto generadoras de vida y preservadoras de la estabilidad familiar”. CODHES, ‘Las Mujeres en la Guerra: De la desigualdad a la autonomía política’. Colombia, octubre de 2004, p. 65. Citado en el Informe de la Comisión Interamericana, anteriormente citado.

basado en la Encuesta Nacional de Verificación. Una alta proporción de las mujeres indígenas son analfabetas, o no saben hablar en español; según se informa a la Corte, “la mayoría de las mujeres adultas son analfabetas en castellano, bien sea porque no hablan ese idioma o porque no tienen oportunidades educativas en programas de etnoeducación para adultas”. Su condición étnica constituye un factor que agrava los impactos de por sí perniciosos del desplazamiento forzado; según se explicó en un informe presentado por la ONIC a la Relatora de la Comisión Interamericana, el impacto cultural del desplazamiento sobre las mujeres indígenas tiene diversos componentes que vulneran en sí mismos y en su conjunto sus derechos fundamentales: “si [el desplazamiento] es a centros urbanos se complica un poco más, ya que la mayoría de nuestras compañeras no saben muy bien el español, se asustan ante la inmensidad de la ciudad, el anonimato y la falta de solidaridad de sus habitantes, nos mata el recuerdo de nuestros montes y selvas y de sus sonidos. Nos enfrentamos a nuevos problemas para criar a nuestros hijos y relacionarnos con nuestros compañeros, por no ser la ciudad nuestro medio habitual. Nos persiguen las imágenes de la angustia cuando tuvimos que salir corriendo con lo poco que teníamos o podíamos cargar para hacerle el quite a la muerte y desolación, en medio de esta angustia, quedamos a cargo de la familia aceptando actividades que no son tradicionales a nuestras culturas como emplearnos en el trabajo doméstico, o en el peor de los casos llegar a vender nuestros cuerpos. (...) A las mujeres indígenas nos toca pelear para que nos reconozcan como desplazadas, pelear para acceder a la salud y a la educación que no es propia, preparar alimentos con comida ajena a nuestra cultura y cuerpo; luchar para que nuestras familias no se desintegren y los hijos no pierdan nuestra cultura”.”

Igualmente grave es la situación de los menores de edad indígenas en situación de desplazamiento, como se indicó en el Auto 251 de 2008:

“Los niños, niñas y adolescentes indígenas o afrodescendientes, además de estar sobre-representados entre la población en situación de desplazamiento², sufren un impacto diferencial e intensificado de los distintos problemas transversales arriba

² El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas expresó recientemente en su informe sobre Colombia que le preocupa “el hecho de que los niños pertenecientes a minorías étnicas estén sobrerrepresentados entre los desplazados, las víctimas de las minas antipersonales y las personas reclutadas a la fuerza por grupos armados irregulares. Al Comité también le preocupa que entre los niños pertenecientes a minorías étnicas, el índice de registro de los nacimientos sea reducido y el acceso a los servicios básicos de salud limitado. A pesar de que existe un programa establecido de educación bilingüe (conocido como etnoeducación), su alcance es limitado y las tasas de analfabetismo son altas. Al Comité le preocupa que, pese a la existencia de disposiciones jurídicas de acción afirmativa, los niños pertenecientes a minorías étnicas sean víctimas de exclusión social y discriminación racial.” COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO – 42º período de sesiones: EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN - Observaciones finales: COLOMBIA. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006.

descritos. Dos factores están a la base de este impacto diferenciado: la diferencia cultural abrupta entre lugares de expulsión y recepción, que incide de distintas maneras sobre sus familias y sobre ellos mismos; y la pobreza generalizada preexistente de sus familias y comunidades, que se empeora con el desplazamiento y hace aun más amplia e inerme su exposición a riesgos y peligros prevenibles.

De esta forma, los menores de edad indígenas y afrodescendientes desplazados son víctimas mucho más frecuentes de explotación laboral, trata y mendicidad.³ Entre ellos los problemas de hambre y desnutrición son usualmente más altos que entre los demás menores de edad desplazados, y su exposición a enfermedades prevenibles es tan alta que se han registrado casos como el episodio reciente de dos niños Embera-Katío que habían sido desplazados de sus territorios hacia Bogotá y luego retornaron para morir de cólera en su comunidad.⁴

Su derecho a la educación también resulta obstruido con particular fuerza, por la carencia de planes de etnoeducación apropiados a sus culturas y necesidades en los planteles educativos a los que tienen acceso, y por la mayor incidencia de situaciones de discriminación abierta y maltrato por sus compañeros y docentes. Todo ello a su turno conlleva complejos cuadros de malestar psicológico en los cuales el choque cultural y la extrañeza frente a la sociedad receptora juegan un papel decisivo.

Adicionalmente, los niños, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes cumplen un rol fundamental en la preservación y reproducción de sus culturas, respecto del cual el desplazamiento forzado genera un efecto destructivo de repercusiones irreversibles. En efecto, el desarraigo y la remoción de estos menores de edad de sus entornos culturales comunitarios, trae como consecuencia en

³ Así lo indica la Fundación Dos Mundos: “El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, consideró como “Especialmente preocupantes son las condiciones de los indígenas desplazados internos y refugiados por la violencia, en particular las mujeres, las niñas y los niños”, y recontó como muchos niños y niñas indígenas en situación de desplazamiento se dedican a la mendicidad y con frecuencia viven en la calle.” [Fundación Dos Mundos - “Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades.” Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008].

⁴ El caso fue relatado así en el periódico El Espectador del 14 de Julio de 2008: “Por epidemia de cólera mueren dos niños indígenas Dos niños indígenas Embera Katío murieron por una epidemia de cólera que afecta a esa comunidad, a su regreso a la zona selvática del Chocó, tras vivir por casi un mes como desplazados en Bogotá. El gobernador indígena de Conondo, Cornelio Tequia, denunció que el Gobierno les incumplió con las brigadas de salud y algunos de los acuerdos a los que llegaron en Bogotá para retornar a sus lugares de origen y por eso se dio una epidemia de cólera. “Han fallecido ya dos niños que venían de Bogotá y hay ocho más con cólera”, dijo Tequia. Unos 134 indígenas de la comunidad embera katio permanecieron por un mes en un coliseo ubicado al sur de Bogotá por “la violencia y el hambre” que azotó el poblado donde habitan, dijeron sus líderes. La principal solicitud que hacían para retornar a Conondo, un caserío en los límites entre Chocó y Risaralda, es que se les dejara de señalar de pertenecer a uno u otro bando del conflicto armado colombiano.”

una alta proporción de los casos una ruptura en el proceso de transmisión de los conocimientos y pautas culturales, aparejado a frecuentes casos de pérdida de respeto hacia sus familias, sus mayores y sus propias culturas.⁵”

Otras facetas del desplazamiento forzado de pueblos indígenas llaman la atención de la Corte por su gravedad. Así, por ejemplo, es frecuente que los individuos, familias y comunidades indígenas se desplacen hacia territorios de otras comunidades y resguardos indígenas, que los reciben durante períodos de tiempo a menudo considerablemente largos. El desplazamiento de indígenas a otras comunidades y resguardos causa conflictos interétnicos, o entre las comunidades de recepción y desplazadas así sean de la misma etnia, que generan efectos de desestructuración cultural que no están obligados a soportar.

Además, hay una alta frecuencia de éxodo transfronterizo de los grupos indígenas cercanos a las fronteras. En no pocos casos, individuos y familias de las etnias Wayúu, Kuna, Embera, Awá o Kofán, por sólo mencionar las mayormente afectadas por los éxodos transfronterizos, abandonan el territorio nacional en forma permanente, huyendo de la violencia.

Como se dijo anteriormente, el desplazamiento forzado indígena, al igual que su situación general ante el conflicto armado, es invisible en sus reales dimensiones. Hay serias dificultades en el registro de este fenómeno en el país, que se suman a las debilidades preexistentes en los censos. El subregistro y el rechazo al registro de desplazamientos individuales y colectivos por las autoridades, especialmente de los desplazamientos intra-resguardos o intra-veredales, se suma a la falta de denuncia –por amenazas, desconfianza o desinformación–, y la falta o incongruencia de las estadísticas. Según ONIC, Acción Social no tiene censos fehacientes de las comunidades desplazadas.

⁵ Como lo explica a la Corte la Fundación Dos Mundos, “El desplazamiento daña gravemente el derecho a la identidad de pueblos indígenas y comunidades afro descendientes y este impacto reviste de una mayor gravedad al tratarse de niños, niñas y adolescentes, pues por un lado son los principales responsables de la supervivencia futura de la respectiva cultura y por el otro, al estar en medio del proceso de desarrollo de su personalidad, pueden ser más fuertemente afectados por procesos de aculturización. Este debilitamiento de la identidad cultural se hace evidente con al entrada de niños y niñas pertenecientes a minorías étnicas en escuelas oficiales en los sitios de recepción, en el marco de ‘una educación que, por su afán homogeneizador, empobrece culturalmente y, producto de ello, mina su autoestima e impide o limita la identificación con los padres y los mayores de su comunidad’. (...) Finalmente, de acuerdo con nuestra experiencia, prácticas discriminatorias que se presentan con respecto a algunas culturas regionales, generan en niños y niñas una pérdida de respeto con respecto a sus orígenes, sus valores, sus acentos, que se manifiesta en ocasiones en un ánimo de mimetizarse en la población receptora. Así mismo, el desplazamiento puede generar un choque cultural, al menos, entre la vida de campo y el ritmo de una ciudad, que genera dificultades en el proceso de formación de los niños y niñas, por ejemplo, frente al trabajo en el campo como práctica cultural, como método de aprendizaje y como espacio de socialización con la familia y pares. // La garantía al derecho a la identidad requeriría el desarrollo de acciones de sensibilización y valoración de las culturas indígenas, afro colombianas y regionales en escuelas y comunidades; el fortalecimiento de la organización de la PDI por grupos étnicos u orígenes regionales (por ejemplo, la generación de redes regionales en los municipios receptores) y la generación de programas para la recuperación de prácticas tradicionales en la familia y por colectivos regionales. // En lo posible, deberían generarse programas de etnoeducación, en consulta con las autoridades tradicionales, para el acceso a una educación apropiada culturalmente para niños, niñas y adolescentes indígenas y afro colombianos en situación de desplazamiento, así como programas en las escuelas oficiales que promuevan la diferencia, la convivencia y el respeto por tradiciones y culturas minoritarias y por aquellos niños y niñas que las sustentan.”

La falta de una respuesta estructurada y diferencial del Estado, según se documenta en el capítulo subsiguiente, ha generado en muchos casos retornos espontáneos de las comunidades indígenas desplazadas, que al surtirse por fuera del marco institucional diseñado para el retorno de la población desplazada, generan mayores riesgos para su integridad individual y colectiva. En otras palabras, estas comunidades vuelven a las mismas situaciones de riesgo inicial, sin acompañamiento estatal, porque los factores de fondo no se han atacado. De esta forma, hay etnias que se ven afectadas en forma cíclica y reiterativa por desplazamientos que obedecen a los mismos factores – caso por ejemplo de las comunidades Embera-Katío, Embera Dobidá, Awá o Wounaan, descritas más adelante.

Es indispensable reconocer, además, el efecto acumulativo de los daños y traumas individuales y colectivos derivados del conflicto armado y de la ocurrencia desplazamientos forzados previos; este efecto acumulativo, además de dañar el tejido social, genera a la larga sentimientos bien documentados de escepticismo y rabia contra el Estado por la atención indigna o inexistente que éste ha provisto, por el incumplimiento de compromisos, y porque en no pocos casos, los desplazamientos son causados por factores en los que el Estado ha jugado un rol visible. La superposición de estos elementos ha llevado razonablemente a múltiples grupos indígenas a percibir la situación como una estrategia generalizada de desterritorialización o apropiación de sus territorios, con el aval del Estado.

RESPUESTA ESTATAL A LA SITUACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE COLOMBIA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO.

La respuesta de las autoridades estatales a la crítica situación que se ha documentado, se ha dado principalmente a través de la expedición de normas, políticas y documentos formales, los cuales, a pesar de su valor, han tenido repercusiones prácticas precarias. Estos documentos, según se informó a la Corte, son principalmente dos:

- 1) La “Directriz para la Prevención y Atención Integral de la Población Indígena en Situación de Desplazamiento y Riesgo, con enfoque diferencial”, desarrollada por la Dirección de Etnias, a través de un proceso participativo de formulación con las organizaciones indígenas, las entidades del SNAIPD y talleres de implementación regionales con las autoridades, organizaciones y comunidades. Los talleres buscan lograr la sensibilización y orientación de los indígenas respecto a la Directriz. Se trata, en términos de la Dirección de Etnias, del documento orientador del sistema, esto es, un *“documento que orienta las acciones de las entidades del SNAIPD del nivel nacional y regional, para que adecuen sus programas, acciones, y se apropien recursos específicos, articulando el enfoque diferencial para garantizar la atención integral de poblaciones indígenas como sujetos colectivos de derechos”*.

Desde 2006, la Dirección de Etnias desarrolla el proceso de implementación de la Directriz. Se focalizaron los departamentos de Caquetá, Meta, Chocó, Nariño, Putumayo y Cesar, para desarrollar en ellos: (i) Talleres regionales para formular Planes de Acción en prevención y protección, atención humanitaria, y restablecimiento, con enfoque diferencial, para que sean incluidos en los PIU, con la participación del SNAIPD, las entidades territoriales y los grupos indígenas; (ii) Capacitación y sensibilización a representantes de las entidades territoriales y las comunidades; y (iii) insumos a los Comités Departamentales para que la incorporen en sus Planes de Contingencia y Planes de Acción locales.

2) En cuanto a las comunidades indígenas vulnerables, existe desde 2006 el “Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición”, aprobado el 13 de junio de 2006 por el CNAIPD mediante Acuerdo 005. En principio debe ser implementado en coordinación con Acción Social y el Programa Presidencial de DIH y Derechos Humanos. En desarrollo de éste, se han formulado *Planes de Acción* para beneficiar a las comunidades; la Dirección de Etnias tiene para cada Plan una *Matriz de Seguimiento*.

Se aclara que el listado de pueblos indígenas priorizados en el Plan Integral “*es el resultado de la investigación realizada con el objetivo de adelantar la focalización para un programa de seguridad alimentaria*”; con base en las variables allí expuestas, que llevaron a la estratificación de las comunidades en niveles 1 a 5 de mayor vulnerabilidad o riesgo, y con base en la base de datos del DANE y el DNP que identifican las comunidades en resguardo o sin resguardo, sobre una muestra de 1121 comunidades.

Pero se afirma que coincidían con los de mayor desplazamiento, por lo cual se incorporaron al Acuerdo 005 del CNAIPD.

En términos de la Dirección de Etnias:

“El Plan Integral ha tomado más de 7 años en proceso de investigación, concertación y formulación y puesta en marcha. Es el resultado de un esfuerzo conjunto entre Acción Social, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, el Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (este último financiaron la primera investigación)”.

Fase 1: Focalización y categorización de las comunidades indígenas en estado de vulnerabilidad y riesgo:

- 2000-2003: Realización del estudio de base: Red de Solidaridad Social y PMA “inician un estudio para formular criterios de focalización de comunidades indígenas en mayor grado de vulnerabilidad y riesgo”. El estudio recogió información de una muestra de 1121 comunidades; y se crearon criterios para clasificar a las comunidades según su nivel de vulnerabilidad y riesgo, en niveles de 1 a 5.

- 2003-2005: “Socialización del estudio y validación de la información” – realización de talleres regionales y nacional para “socializar el trabajo de investigación realizado y validar y actualizar la información contenida en éste”; 36 talleres zonales y uno nacional, con participación de autoridades indígenas, organizaciones indígenas, autoridades de las entidades territoriales y nacionales.

“Resultados del estudio: - Del estudio la Dirección de Etnias seleccionó para la 1 Fase 165 comunidades clasificadas en los niveles 4 y 5, distribuidas en 14 departamentos (24 municipios) pertenecientes a 34 etnias (personas afectadas: 35.000 aproximadamente). // - La mayoría de las comunidades priorizadas corresponden a aquellas que también presentan mayor desplazamiento. // - Se identifican 7 componentes (áreas de trabajo) las cuales corresponden al ‘enfoque de derechos’ éstos son: 1. Seguridad alimentaria. 2. Hábitat y mejoramiento entorno. 3. Capacitación y fortalecimiento organizativo. 4. Saneamiento básico y potabilidad del agua. 5. Mejoramiento y dotación de escuelas. 6. Salud con enfoque indígena. 7. Legalización y ampliación de resguardos. // - Las acciones deben ser ejecutadas de manera coordinada entre las instancias competentes del orden nacional, departamental y local.”

- 2006: Adopción del Plan Integral por el CNAIPD: “- Teniendo en cuenta que una de las conclusiones del estudio es que las comunidades identificadas en las categorías 4 y 5 concuerdan con las comunidades que presentan mayor desplazamiento se presenta el Plan Integral al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) como fórmula de prevención al mismo” – Se adopta el Acuerdo 005 del 13 de junio de 2006.

Fase 2: Acciones para la implementación del Plan Integral:

- 2006-2007: “Conformación Comité Interinstitucional y 1ª fase de implementación”:

“- A instancias de la Dirección de Etnias se conforma un Comité Interinstitucional de Apoyo e implementación del Plan conformado por 10 entidades del orden nacional.

- En sus sesiones de febrero y marzo 2007, adopta la priorización por departamentos y estrategias de implementación del Plan Integral.

- La estrategia consiste en realizar en cada una de las 8 regiones priorizadas (Guajira, Risaralda, Chocó, Meta, Guaviare, Casanare,

Cesar y Córdoba) un taller con presencia de las comunidades indígenas, las organizaciones indígenas regionales y nacionales, las instituciones competentes del orden nacional, local y departamental con el objeto de: (i) validar la información, (2) formulación de un Plan de Acción (suscrito por el Gobernador y Alcaldes) y (3) inclusión de este Plan de Acción en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales.

- Cada Plan de Acción debe identificar participativamente las acciones adelantadas, las acciones por desarrollar por comunidad, el responsable, los tiempos y los recursos.”

La siguiente es la caracterización que hizo la Dirección de Etnias de las comunidades indígenas priorizadas en el Plan Integral:

“Casanare: Etnias Wipiwí, Tshiripo, Yamaleros, Yaruros, Amorúa, Maibén. Comunidades de Hato Mochuelo, Hato Corozal – municipio de Paz de Ariporo; 845 personas. Presentan altos índices de morbi-mortalidad, disminución progresiva de la población; 8 pueblos indígenas conviven en un solo resguardo, lo que genera conflictos por territorio, acceso alimentario y servicios.

Etnia Sáliba: 8 comunidades en Orocué, 520 personas: riesgo de desaparición por disminución progresiva de la población y “seminomadismo sin alternativas integrales de sedentarización”.

Cesar: Etnia Yukpa – Municipio de La Paz, comunidades de Caño Padilla, El Rosario, Bellavista-Yucatán, La Rubia, Media Luna, La pista. 575 personas; riesgo de desaparición por altos índices de morbi-mortalidad, disminución progresiva de la población, conflictos con colonos por territorio, débil presencia institucional, acceso alimentario, servicios y pésimas condiciones de comunicación.

Guajira: Etnia Wiwa – municipio de San Juan del Cesar, 4 comunidades, 700 personas: riesgo de desaparición, desplazados, masacres, muertes selectivas; altos índices de morbi-mortalidad, disminución progresiva de la población, afectaciones a la integridad étnica por el conflicto armado.

Magdalena: Etnia Chimila – Municipio El Difícil, San A. (¿?) – desplazados por conflicto, riesgo de desaparición – altos índices de morbi-mortalidad, disminución progresiva de la población, afectaciones a la integridad étnica por conflicto armado, débil presencia institucional; 8 comunidades, 2764 personas.

Meta: Etnias Sikuani y Piapoco en Puerto Gaitán – riesgo de desplazamiento; 5 comunidades: El Tigre.

Etnia Piapoco en Mapiripán: confinamiento, desplazamiento: Caño Ovejas.

Etnia Achagua en Puerto Gaitán y Mapiripán – riesgo de desaparición, desplazamiento, confinamiento: Caño Ovejas.

Etnia Guayabero en La Macarena y Puerto Concordia – 5 comunidades: Caño Ceiba, Caño Mina; riesgo de desplazamiento, confinamiento. Todos los grupos del Meta: disminución progresiva de la población, altos índices de morbi-mortalidad, afectación de la integridad étnica por conflicto armado, inexistencia de presencia institucional, no tienen condiciones para la sedentarización.

Caquetá: *Etnia Coreguaje – municipios de Milán y Solano – 15 comunidades, 2541 personas: riesgo de desaparición, desplazamiento, confinamiento, disminución progresiva de la población por conflicto armado, muertes selectivas, masacres, amenazas reiteradas a líderes y autoridades tradicionales. Altos índices de morbi-mortalidad, débil presencia institucional, afectación de la integridad étnica.*

Guaviare: *San José: Etnias Nukak-Makú, Tukano, Piaroa, Desano, Piratapuyo, Curripaco, Guayabero: comunidades de Nukak, Puerto Nare, Yavillali, Puerto Esperanza, Vuelta del Río, Caño Tigure, Lagos del Paso, Puerto Palma, Arara, Barranquillita, Barrancón. Riesgo de desaparición, desplazamiento – disminución agresiva de la población por morbi-mortalidad, contacto con población colona, presionados por el conflicto armado en su territorio, débil autonomía y manejo territorial, territorio minado. Población vulnerable por débil desarrollo institucional interno, poca presencia institucional, dispersión de sus territorios, programas inadecuados a sus especificidades culturales, presencia de cultivos ilícitos en sus territorios, reclutamiento forzado (Tukano, Piaroa, Desano). Total: 18 comunidades, 3250 personas.*

Putumayo: *Puerto Leguísimo: Etnias Coreguaje, Siona, Huitoto; comunidades El Hacha, Jirijiri, Lagarto Cocha, Cecilia Cocha y otras – 16 comunidades, 2841 personas. Riesgo de desaparición y desplazados; territorios afectados por presencia de cultivos de uso ilícito, conflictos en sus territorios. Disminución progresiva de la población siona y coreguaje por conflicto territorial, megaproyectos (hidrocarburos, carreteras).*

Guainía: *Inírida: Etnias Piapoco, Sicuani, Puinave, Curripaco, Nukak; comunidades: Concordia, Almidón La Ceiba, Bachaco, Buenavista, Caranococha Yuri, La Laguna, Morocoto, Coayare El Coco, Cuenca Media y Alta Inírida, Bajo Río Guaní – 15 comunidades, 8020 personas. Desplazamiento, confinamiento, población vulnerable; territorios afectados por presencia de cultivos*

de uso ilícito, conflictos en sus territorios por actores armados, controles territoriales para sus actividades económicas y culturales, población desplazada concentrada en el resguardo de Paujil en Puerto Inírida, algunas familias en situación de mendicidad.

Córdoba: San Andrés de Sotavento – etnia Zenú, comunidades Vidales, Molina, Belén, Venecia, Gardenia, Patio Bonito, Cruz Chiquita, Nueva Esperanza, La Granja, Arroyo de Piedra, Bella Isla, total 14 comunidades, 2320 personas. Vulnerables por poca presencia institucional, problemas graves de infraestructura vial, insuficiente acceso alimentario, ausencia de cabezas de familia con desprotección consiguiente de menores, niños con discapacidad múltiple y no hay programas para atender su situación.

Arauca: Arauca: Etnias Sikuani, Macaguán, Kuiva, Betoye, Hitnu, Chiricoa. 18 comunidades: Río Viejo, Playeros-Cájaros, Bayoneros, El Vigía, Cravo, Cusay-La Colorada, Cibariza, Los Iguanitos, Alto Cabalalia, La Cabaña, San José del Cangrejo, Graneros, Julieros y Velasqueros, Macarieros, Barreros, Puyeros, Roqueros, El Dorado, Caño Claro, Cuiloto, La Esperanza; 1906 personas. Riesgo de desaparición, desplazados, confinamiento: progresiva disminución de la población, cultivos de uso ilícito en sus territorios, débil presencia institucional, territorios minados, disputas territoriales, conflictos con colonos, megaproyectos (hidrocarburos).

Chocó: Etnias Embera, Katío y Wounaan – comunidades desplazadas y en riesgo en Bagadó, Tadó, Certeguí, Istmina, Medio San Juan y Litoral San Juan (Taparalito, Unión Balsalito, Pitalito y San José), Zona Bajo y Alto Baudó. Situación de alta vulnerabilidad por crisis de orden público; desplazamiento, confinamiento, población vulnerable: conflictos armados en sus territorios, disputas territoriales, conflictos interétnicos, débil presencia institucional, programas inadecuados a sus particularidades, pérdida de movilidad para sus actividades económicas y culturales dentro de sus territorios, no acceso a servicios básicos. 1906 personas, 10 comunidades.

Risaralda: Municipio Pueblo Rico – etnia Embera Chamí, comunidades Docabu, Santa Cecilia, La Montaña, Gete, Gitó Bajo y Alto, Aguita, Bequé, Candumí – 10 comunidades, 1325 personas. Riesgo de desplazamiento, confinamiento, población vulnerable: Desplazamiento, situación de pobreza, débil presencia institucional, programas inadecuados, falta de control territorial y desarrollo de su autonomía, situación de mendicidad en las ciudades.

Valle: Municipios El Dovio, Trujillo y Florida – etnia Embera Chamí: 12 comunidades, 700 personas, desplazamiento,

confinamiento, población vulnerable; desplazamiento por conflictos en sus territorios, inexistencia de presencia institucional, disminución progresiva de la población, control territorial por los actores armados.

***Vaupés:** Municipio de Mitú: etnias Bora, Pisamira y Taiwano – parte oriental, 5 comunidades, 1117 personas – riesgo de desaparición: disminución progresiva de la población, débil presencia institucional, programas inadecuados, problemas por dispersión geográfica.”*

ANALISIS FOCALIZADO DE LA SITUACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS COLOMBIANOS MAYORMENTE AFECTADOS POR EL CONFLICTO ARMADO INTERNO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Para la Corte Constitucional resulta claro que la selección y caracterización de los pueblos indígenas incluidos en el Plan Integral, si bien se realizó con base en criterios importantes atinentes a la situación de seguridad alimentaria hacia el año 2000, no tuvo en cuenta la realidad del conflicto armado de la última década, ni su impacto en el desplazamiento o confinamiento de indígenas, tal y como han sido acreditados ante esta Corporación. En consecuencia, muchos de los grupos que se han visto afectados con mayor severidad por el conflicto armado y por el desplazamiento forzado, no fueron incluidos dentro de esta selección.

Esto hace necesario actualizar la focalización, a partir de los desarrollos que se han presentado desde el año 2000, en especial con base en los elementos relevantes para (i) prevenir el desplazamiento, (ii) anticipar o responder al confinamiento, (iii) atender a los indígenas desplazados, no sólo desde una perspectiva individual sino valorando la dimensión colectiva de sus derechos; (iv) actuar con plena determinación frente a las conductas delictivas asociadas al desplazamiento y (v) evitar el exterminio cultural o físico de las etnias más amenazadas.

Alcanzar este último objetivo es una necesidad constitucional imperiosa. No obstante, como se advirtió anteriormente, la dramática situación en la cual se encuentran numerosos pueblos en riesgo grave de ser exterminados cultural o físicamente ha sido invisibilizada. Por esta razón en el presente auto se le ha dado la mayor prioridad, sin que ello signifique que los demás indígenas, individual o colectivamente, no deban ser sujetos de una respuesta estatal integral que incorpore un enfoque diferencial respetuoso de la diversidad étnica y cultural.

Por lo extenso de la descripción de la situación de los pueblos indígenas en mayor riesgo, ella se hace en un anexo. Sin embargo, advierte la Sala que este hace parte integral del cuerpo de la presente providencia.

En el anexo se describe la situación de los siguientes pueblos indígenas: Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sicuani, Nukak-Makú, Guayabero, U'wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva.

VALORACION JURIDICO-CONSTITUCIONAL DE LA SITUACION

La situación que se ha descrito en la presente providencia conlleva una violación severa y simultánea de múltiples disposiciones constitucionales, que afectan tanto los derechos fundamentales individuales de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, como los derechos fundamentales colectivos de estas etnias. Ello implica, así mismo, un incumplimiento grave de los deberes de prevención y protección del Estado colombiano, y activa obligaciones de actuación inmediata en los ámbitos preventivo y de atención.

1. Derechos constitucionales individuales y colectivos vulnerados por la situación descrita ante la Corte.

En primer lugar, el conflicto armado *per se*, por la manera como golpea a los pueblos indígenas del país, afecta en forma grave los derechos fundamentales de las personas que los conforman, especialmente sus derechos a la vida (art. 11, C.P.), a la integridad personal y a verse libres de tratos crueles, inhumanos y degradantes (art.12, C.P.), a la dignidad personal (art. 1, C.P.) y a la seguridad personal. Esta afectación es tan grave que, por lo menos en relación con algunas de las etnias cuya situación se ha descrito en la presente providencia, se debe evaluar, por parte de las autoridades judiciales competentes, la posible comisión de violaciones serias del Derecho Internacional Humanitario que conlleven consecuencias penales para sus perpetradores. La Corte Constitucional no es el organismo judicial llamado a efectuar esta calificación jurídica, pero dada la gravedad de la información que ha sido allegada al presente proceso, debe alertar a las autoridades judiciales sobre la necesidad de estudiar la posible comisión de estos crímenes, para lo cual se le comunicará la presente providencia al Fiscal General de la Nación.

En segundo lugar, el impacto del conflicto armado como presión para el desplazamiento, como causa del confinamiento o como generador de desplazamientos individuales y colectivos, también representa una violación grave de los derechos colectivos de las etnias mencionadas en la presente providencia a la autonomía, la identidad y el territorio.

El desplazamiento forzado, una vez tiene lugar, genera por su parte graves violaciones de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y de sus miembros. En relación con las personas indígenas afectadas por el

desplazamiento, resulta aplicable la enunciación de los derechos fundamentales violados por este fenómeno, tal y como se efectuó en la sentencia T-025 de 2004:

“1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad dadas (i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia.⁶ Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado que contribuyen a la interpretación de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son los Principios 1, 8, 10 y 13, que se refieren, entre otras cosas, a la protección contra el genocidio, las ejecuciones sumarias y prácticas contrarias al derecho internacional humanitario que pongan en riesgo la vida de la población desplazada.

2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”⁷.

⁶ Por ejemplo en la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes, precitada, donde la Corte dijo: “Cuando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, como les ha ocurrido a los colonos de la hacienda Bellacruz, la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado. No puede una autoridad local calificar a los desplazados como agentes perturbadores por el solo hecho de tratar de salvar la vida.” Ver también, las sentencias T-1635 de 2000, MP: José Gregorio Hernández Galindo. A raíz de la falta de atención de sus solicitudes, los desplazados, especialmente los menores de edad se encontraban en deficiente estado nutricional, presentaban afecciones tanto físicas como síquicas y las condiciones de salubridad de dicho lugar eran muy precarias; además su educación se había visto afectada. A pesar de haber sido atendidos en diferentes centros hospitalarios, no había sido posible que se les suministraran las drogas recetadas ni que se les prestara la atención de salud que requerían. Tampoco habían logrado cupos en las escuelas distritales, ni se les había dado una solución definitiva sobre su reubicación o sobre proyectos que generaran condiciones de sostenibilidad económica y social. Adicionalmente, solicitaron un lugar temporal para su reubicación en condiciones de dignidad; T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra donde la Corte resuelve la situación de una persona desplazada por paramilitares en el departamento del Chocó, quien se encontraba inscrita en el registro de desplazados que llevaba el personero municipal de Condoto, pero a quien se le niega tres veces su inscripción en el Sistema Único de Registro de Población desplazada, por no aportar pruebas de su condición y, por ende, el acceso a toda la ayuda que requerían el desplazado y su familia; T-1346 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil, en donde la Corte ampara los derechos de una mujer cabeza de familia y de sus hijos, quienes hacían parte del grupo de personas desplazadas que ocupaban un predio de propiedad del municipio de Villavicencio e iban a ser desalojados del mismo, sin ofrecerles una reubicación alternativa en el corto plazo; y T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte protegió los derechos de un grupo de 65 núcleos familiares que había huido de sus viviendas en la Comuna 13 de Medellín, a raíz de los enfrentamientos entre distintos grupos armados que operaban en dicha zona. La Red de Solidaridad les había negado la inscripción en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada y el consiguiente otorgamiento de ayudas por tres razones: 1) por considerar que “no se concibe el desplazamiento forzado cuando la víctima no ha abandonado su localidad”, asimilando el término localidad al de municipalidad; 2) porque varios de los núcleos familiares desplazados ya habían recibido ayuda cuando se desplazaron por primera vez; y 3) por no haberse remitido al Ministerio del Interior copia de las declaraciones obtenidas a raíz de los hechos violentos ocurridos en la Comuna 13, para que éste decidiera si el hecho constituía desplazamiento.

⁷ Ver, por ejemplo, las sentencias T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, en donde la Corte tutela los derechos de 14 menores de edad a quienes se les niega el cupo para estudiar en el Colegio Sol de Oriente de la Comuna Centro Oriental de Medellín, por razones de edad, ausencia de cupos disponibles e imposibilidad de asumir los costos generados; T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte concede el amparo

La interpretación de estos derechos deberá hacerse de conformidad con lo que establecen los Principios 2, 4 y 9 sobre protección especial a ciertos grupos de desplazados.

3. El derecho a escoger su lugar de domicilio, en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo⁸. Los Principios 5, 6, 7, 14 y 15 contribuyen a la interpretación de este derecho, en particular, a la determinación de prácticas prohibidas por el derecho internacional que impliquen una coacción al desplazamiento de las personas, o su confinamiento en lugares de los cuales no puedan salir libremente.

4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos”⁹ y las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento. En la interpretación de estos derechos en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios 1 y 8.

5. Por las características propias del desplazamiento, quienes lo sufren ven sus derechos económicos, sociales y culturales fuertemente afectados.¹⁰ El alcance mínimo de estos derechos ha sido interpretado de conformidad con los Principios 3, 18, 19, y 23 a 27, que se refieren a condiciones para garantizar un nivel de vida digna, y el acceso a la educación, la salud, el trabajo, entre otros derechos.

6. En no pocos casos, el desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas, lesionando así el derecho de sus miembros a la unidad familiar¹¹ y a la protección integral de la familia¹². Los Principios 16 y 17 están dirigidos, entre otras cosas, a precisar el alcance del derecho a la reunificación familiar.

de los derechos a dos mujeres cabeza de familia desplazadas y a sus hijos, a quienes en un caso, no se le había dado la ayuda humanitaria a la que tenían derecho, y en el otro, la ayuda humanitaria recibida resultaba claramente insuficiente dadas las urgentes necesidades de la familia.

⁸ Ver, por ejemplo, las sentencias T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte adoptó medidas para proteger a la población desplazada contra actos discriminatorios y de intolerancia cometidos por las autoridades de Cundinamarca, quienes alegando que se generaba una alteración grave del orden público, intentaban impedir la reubicación de éstas personas en el territorio de ese departamento.

⁹ Sentencia SU-1150 de 2000, precitada.

¹⁰ Ver por ejemplo, la sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde la Corte protege los derechos de 128 núcleos familiares, compuestos principalmente por mujeres cabeza de familia, menores, ancianos y algunos indígenas, cuyas solicitudes de atención en salud, estabilización económica y reubicación, no habían sido atendidas por la Red de Solidaridad, por falta de recursos suficientes.

¹¹ Sentencia SU-1150 de 2000, precitada.

¹² Sentencia T-1635 de 2000, precitada.

7. *El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida, no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes.*¹³ Los Principios 1, 2 y 19 precisan el alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno.

8. *El derecho a la integridad personal*¹⁴, que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento.¹⁵ A este derecho se refieren los Principios rectores 5, 6 y 11,

9. *El derecho a la seguridad personal*¹⁶, puesto que el desplazamiento conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados. Para la interpretación del alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno son pertinentes los Principios rectores 8, 10, 12, 13 y 15.

10. *La libertad de circulación por el territorio nacional*¹⁷ y el *derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir*¹⁸, puesto que

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, en este fallo, la Corte tutela el derecho a la salud de una mujer cabeza de familia desplazada del Municipio de San José de Guaviare y ubicada en Villavicencio, quien padecía de un tumor en el brazo que le causaba mucho dolor y le impedía trabajar. La actora, quien se encontraba inscrita en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, acude a la Red de Solidaridad que la remite a la UAO y posteriormente al Hospital de Villavicencio para valoración y programación de cirugía, el cual se negó a atenderla porque el carné que portaba correspondía al Sisbén de San José de Guaviare y no al de Villavicencio.

¹⁴ Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001 y T-1346 de 2001.

¹⁵ Ver, por ejemplo, la sentencia T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte resuelve la situación de una persona desplazada por paramilitares en el departamento del Chocó, quien se encontraba inscrita en el registro de desplazados que llevaba el personero municipal de Condoto, pero a quien se le niega tres veces su inscripción en el Sistema Único de Registro de Población desplazada, por no aportar pruebas de su condición y, por ende, el acceso a toda la ayuda que requerían el desplazado y su familia.

¹⁶ Ver por ejemplo, las sentencias T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde la Corte protege el derecho a la vida de un docente amenazado por las FARC, que es obligado a desplazarse a Manizales junto con su familia y a solicitar su traslado como docente a otro municipio dentro del mismo departamento. La única oferta que había recibido fue para reubicarse en un lugar donde operaba el mismo frente que le había amenazado inicialmente; T-795 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández. Dado que el servicio de educación está descentralizado, la Corte deniega la tutela para ordenar el traslado de los docentes, debido a la falta de desarrollo de la Ley 715 de 2001 en lo concerniente al traslado y reubicación de docentes amenazados, pertenecientes a distintas secretarías de educación departamentales.

¹⁷ Sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001 y T-268 de 2003, precitadas.

¹⁸ Sobre el derecho de permanencia en la sentencia T-227 de 1997, precitada, dijo la Corte lo siguiente: “Los campesinos tienen derecho a su permanencia en la parcela que poseían, por eso el INCORA inició el proceso de adjudicación de tierras, por ello su primer lugar de refugio fue la casa campesina en el municipio. (...) Era un derecho de esas personas a permanecer en paz en su propio hogar, en su propia tierra, algo que ha sido reconocido por las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (...) Sólo el legislador puede restringir ese derecho de las personas a permanecer o a circular y la restricción sólo puede tener los objetivos allí señalados, es decir, que la ley restrictiva no puede alejarse de los parámetros fijados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos

la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia. Los principios 1, 2, 6, 7 y 14 resultan relevantes para la interpretación del alcance de estos derechos en relación con la población desplazada.

11. El derecho al trabajo¹⁹ y la libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales. Para la interpretación de estos derechos resultan relevantes los principios 1 a 3, 18, 21, 24 y 25, que establecen criterios para garantizar medios para la obtención de un nivel de vida adecuado y la protección de sus propiedades o posesiones.

12. El derecho a una alimentación mínima²⁰, que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. Para la interpretación del alcance de este derecho son pertinentes los Principios 1 a 3, 18 y 24 a 27, relativos al nivel de vida adecuado que se debe garantizar a la población desplazada y a la asistencia humanitaria.

13. El derecho a la educación, en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación.²¹ En

Humanos. (...) Esta doble faz, permanecer y circular, y la única posibilidad restrictiva: Limitación establecida por la Ley, está también recogida en nuestra Constitución Política. (...) Es finalidad del Estado garantizar la efectividad de esos derechos, luego, tratándose de desplazados, a quienes se les afecta su derecho primario a residir en el lugar que deseen dentro de la República, es inhumano a todas luces afectarles también la posibilidad de circular para salvar sus vidas propias y las de sus familiares.”.

¹⁹ Ver por ejemplo, la sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, donde la Corte examina el caso de una mujer cabeza de familia desplazada, madre de cinco hijos menores de edad y con un nieto, analfabeta, a quien no se le da acceso a los programas de estabilización económica al omitir una respuesta efectiva a su petición. La Corte analiza la política estatal en materia de proyectos productivos para la población desplazada y concluye que la petición para ser incluida en un proyecto productivo no ha sido respondida por la Red de solidaridad, violando con ello los derechos de petición y trabajo. Ver también las sentencias T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, y T-268 de 2003, precitadas.

²⁰ En la sentencia T-098 de 2002 precitada, la Corte señala la necesidad de precisar las órdenes teniendo en cuenta la normatividad y programas existentes. Así, en cuanto a la protección de menores desplazados, la Corte resaltó entre otros derechos los siguientes: i) a mantenerse unido con su grupo familiar; ii) a la atención gratuita por parte de las instituciones de salud que reciban aportes del Estado, para los menores de un año (Artículo 50, CP), iii) a recibir un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del ICBF y con cargo a éste; iv) a la protección en jardines y hogares comunitarios; v) a tener acceso a los programas de alimentación que provee el ICBF con el apoyo de las asociaciones de padres, de la empresa privada o los Hogares Juveniles campesinos; vi) en materia de atención de salud, los hijos menores de desplazados tienen derecho a atención prioritaria, rápida e inmediata de salud.

²¹ Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño, precitada.

relación con este derecho, resultan relevantes los Principios 13 y 23.

14. El derecho a una vivienda digna²², puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.

15. El derecho a la paz²³, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil²⁴. Para la interpretación de este derecho son pertinentes los Principios 6, 7, 11, 13 y 21 que prohíben el desconocimiento de las normas de derecho internacional humanitario que protegen a los no combatientes.

16. El derecho a la personalidad jurídica, puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias.²⁵ El alcance de este derecho en el contexto del

²² Ver, por ejemplo, la sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araujo Rentería. La actora, una mujer desplazada de 73 años de edad, quien solicitaba que dado su edad avanzada, la vinculación a un proyecto productivo se hiciera a través de su hija, quien no estaba inscrita como desplazada. La actora también solicitaba a la Red que se le otorgaran subsidios de vivienda, pero la Red le contestó que debía dirigirse al INURBE a fin de tramitar el formulario de postulación e informarse de las diferentes modalidades de vivienda a las que puede aplicar el subsidio. La Corte analiza la política de vivienda y de proyectos productivos existente para la población desplazada, y luego de confrontar el diseño de política pública, la Constitución y los Principios Rectores del Desplazamiento Interno con las acciones concretas adoptadas por las entidades en el caso concreto, concluye que hubo “vulneración de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la actora por parte de las entidades demandadas, las cuales se han limitado a entregar información a la demandante sin acompañarla en el proceso de restablecimiento, es decir, sin asesorarla para que logre acceder efectivamente a los servicios que prestan las distintas entidades que constituyen el SNAIPD.”

²³ Ver, por ejemplo, la sentencia T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis. En esta tutela, además de reiterar la línea jurisprudencial en materia de protección de los derechos de la población desplazada, la Corte se refiere a dos temas adicionales: (i) la perspectiva de género en la atención a la población desplazada, en particular el impacto especialmente grave del conflicto armado sobre las mujeres; y (ii) la sensibilidad de las autoridades para evaluar las circunstancias que afectan a la población desplazada, en particular cuando se examine una posible temeridad en la interposición de la acción de tutela.

²⁴ Sentencia C-328 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁵ En la sentencia T-215 de 2002, la Corte rechaza que las autoridades hubieran exigido que el registro de los menores lo hicieran sus padres o representantes legales, pues ese tipo de condiciones dificultan el acceso a los programas de atención a la población desplazada. “Con esa lógica, aquellos menores que en razón del conflicto armado han perdido a sus padres y allegados y que se ven forzados a abandonar el lugar en el que se encuentran radicados para no correr la misma suerte, no podrían ser incluidos en el registro nacional de desplazados por no tener quién los represente. Es claro que con tales exigencias, las instituciones

desplazamiento forzado interno se encuentra expresamente consagrado en el Principio rector 20.

17. El derecho a la igualdad²⁶, dado que (i) a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación y (ii) en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta. Lo anterior no excluye, como se ha visto, la adopción de medidas de acción afirmativa a favor de quienes se encuentren en condiciones de desplazamiento, lo cual de hecho constituye una de las principales obligaciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional en cabeza del Estado.²⁷ Los alcances de este derecho han sido definidos por los Principios 1 a 4, 6, 9 y 22, que prohíben la discriminación a la población desplazada, recomiendan la adopción de medidas afirmativas a favor de grupos especiales dentro de la población desplazada y resaltan la importancia de que a los desplazados se les garantice un trato igualitario.”

Por otra parte, el desplazamiento forzado de los pueblos indígenas surte consecuencias especialmente graves sobre el goce efectivo de sus derechos fundamentales colectivos a la autonomía, la identidad, y el territorio. Entre los distintos factores del desplazamiento forzado que conllevan una violación de estos derechos colectivos se encuentran la pérdida o el abandono del territorio tradicional, el desarraigo que rompe las pautas culturales directamente asociadas al territorio, el desplazamiento especialmente agudo de los líderes y autoridades tradicionales con sus necesarias secuelas sobre la integridad cultural, y en general la ruptura del tejido social causada por este crimen. Tal y

concebidas para apoyar a los desplazados y para proyectarles un nuevo horizonte, se convierten en un obstáculo para el reconocimiento, al menos, de sus más elementales derechos.”

²⁶ Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, precitada.

²⁷ Ver, por ejemplo, la sentencia T-602 de 2003, precitada, donde la Corte enfatizó que “siempre que no sea posible el retorno al lugar de origen de los desplazados en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad, la respuesta estatal debe articularse en torno a acciones afirmativas (...) que garanticen (i) el acceso a bienes y servicios básicos en condiciones de no discriminación, (ii) la promoción de la igualdad, y (iii) la atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, ya que no puede obviarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural y que buena parte de la población desplazada pertenece a los distintos grupos étnicos, así como tampoco puede olvidarse que dentro de la población afectada un gran porcentaje son mujeres y, bien sabido es que éstas padecen todavía una fuerte discriminación en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales. Para expresarlo en otros términos, la atención a la población desplazada debe basarse en acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual. Las medidas positivas, entonces, deben estar orientadas a la satisfacción de las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los adultos mayores o las personas discapacitadas.”

como se explicó en el Auto 218 de 2006, *“el desplazamiento forzado es particularmente gravoso para los grupos étnicos, que en términos proporcionales son los que sufren un mayor nivel de desplazamiento en el país, según se ha informado reiteradamente a la Corte y lo han declarado distintos analistas del fenómeno. El impacto del conflicto como tal se manifiesta en hostigamientos, asesinatos, reclutamiento forzado, combates en sus territorios, desaparición de líderes y autoridades tradicionales, bloqueos, órdenes de desalojo, fumigaciones, etc., todo lo cual constituye un complejo marco causal para el desplazamiento. El desplazamiento de los grupos indígenas y afrocolombianos conlleva una violación grave de los derechos constitucionales específicos de los que son titulares, incluyendo sus derechos colectivos a la integridad cultural y al territorio. Más aún, la relación de los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos con su territorio y los recursos presentes en él transforma el desplazamiento forzado en una amenaza directa para la supervivencia de sus culturas.”*

2. Deberes estatales frente a la afectación severa de los pueblos indígenas por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Por su deber de garantizar los derechos fundamentales de la población (arts. 1 y 5, C.P.) y por el mandato constitucional de preservación de la diversidad étnica y cultural del país (art. 7, C.P.), es claro para la Corte que el Estado colombiano está en la obligación doble de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere.

En el ámbito de la prevención, es claro que el Estado no ha dado cumplimiento a sus obligaciones constitucionales. Si bien se ha acreditado ante la Corte que existen dos documentos orientadores de la respuesta estatal en este ámbito –la “Directriz para la Prevención y Atención Integral de la Población Indígena en Situación de Desplazamiento y Riesgo, con enfoque diferencial”, y el “Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición”–, los cuales han sido objeto de talleres de capacitación y desarrollo adicional en distintas regiones del país, es difícil ver cómo estos documentos se han traducido, en la práctica, en acciones concretas de prevención de la afectación desproporcionada del conflicto armado sobre los pueblos indígenas colombianos, de prevención del desplazamiento forzado causado por el conflicto armado, o de atención material diferencial y oportuna a sus víctimas.

En esa medida, dado que la respuesta estatal a la situación de los pueblos indígenas ha sido meramente formal y se ha traducido en la expedición de documentos de política sin repercusiones prácticas, la Corte Constitucional concluye que el Estado colombiano ha incumplido sus deberes constitucionales en este ámbito, en forma grave.

MEDIDAS A ADOPTAR

En atención a la situación que se ha descrito y examinado en la presente providencia, la Corte Constitucional ordenará a los funcionarios que se enuncian posteriormente que, en el término máximo de seis (6) meses contados desde la notificación del presente auto, adopten dos decisiones coordinadas.

Primero, que diseñen e implementen, dentro de sus respectivas órbitas de competencia, un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento, con el nombre que los responsables gubernamentales estimen aconsejable ponerle. Este programa deberá ser adoptado, junto con un cronograma para su implementación y seguimiento, dentro del término de seis (6) meses, y deberá contener componentes de prevención y atención así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en el presente auto y en otros donde se ha ordenado incluir un enfoque diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural. En el diseño de este programa se aplicarán los parámetros constitucionales de participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas, así como de líderes de los pueblos indígenas más afectados por el desplazamiento. Los responsables de diseñar e implementar esta orden serán los mismos de la orden atinente a los planes de salvaguarda que se enuncia a continuación.

Segundo, que formulen e inicien la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en la presente providencia.

Estos planes de salvaguarda étnica deben responder, tanto en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzado como de la atención a sus víctimas, a la crítica situación descrita para cada uno de estos pueblos en los acápites precedentes y en el anexo.

Así mismo, cada uno de dichos planes de salvaguarda étnica ha de contemplar los siguientes elementos mínimos:

1. Ha de ser debidamente consultado en forma previa con las autoridades de cada una de las etnias beneficiarias, de conformidad con los parámetros que ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional para que la participación sea efectiva y respetuosa de la diversidad etnocultural.
2. Debe contener tanto un elemento de prevención del impacto desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado sobre el pueblo indígena respectivo, como un elemento de atención efectiva y diferencial a las personas desplazadas a la fecha.

3. Debe atender a los derechos fundamentales de las víctimas de los crímenes que se han descrito en el presente documento a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición.

4. Debe incluir un componente básico de protección de los líderes, autoridades tradicionales y personas en riesgo por sus posturas de activismo o de liderazgo.

5. Debe prever herramientas para el fortalecimiento de la integridad cultural y social de cada etnia beneficiaria.

6. Debe contener un ingrediente de protección de los territorios tradicionales, especialmente de los que están en proceso de titulación y asimismo de los que ya se encuentran titulados, frente a los distintos procesos bélicos y de despojo que se han descrito en el presente auto.

7. Debe prever que el principal objetivo ante la población indígena desplazada ha de ser el de garantizar su retorno en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad; pero asimismo, debe atender a los casos especiales de las personas, familias y comunidades que no pueden volver a sus territorios por la vigencia de las amenazas de los grupos armados o de quienes propiciaron su destierro.

8. Debe respetar, como mínimo, los siguientes elementos de racionalidad en tanto componente de una política pública seria y racional de atención diferencial al desplazamiento forzado indígena:

8.1. *Especificidad individual de cada Plan, sus Componentes y sus respectivos Elementos Constitutivos.* Cada Plan de Salvaguarda, con sus componentes y sus correspondientes elementos Constitutivos, debe ser creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública de atención a la población desplazada para atender la situación de la respectiva etnia beneficiaria. No se admitiría que, en cumplimiento de la orden de creación de este Plan de Salvaguarda, se subsuman o fraccionen los objetivos que mediante él se pretenden en el marco de otros programas desarrollados por el Gobierno Nacional para atender las necesidades de la población vulnerable o la población indígena, ni de otros componentes o programas ya existentes en el marco del SNAIPD. Enfatiza la Corte que debe crearse un nuevo Plan de Salvaguarda específicamente diseñado para atender esta orden, con los Componentes y los Elementos Constitutivos recién enunciados.

8.2. *Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo,* basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales individuales y colectivos a garantizar.

8.3. *Cronograma acelerado de implementación.*

8.4. *Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.* La Sala advierte expresamente que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de esta orden. La presente providencia genera en cabeza de los destinatarios de las órdenes aquí impartidas la obligación de asegurar que el Plan de Salvaguarda cuente con presupuesto suficiente y oportunamente disponible, para lo cual tienen el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a las disposiciones normativas que puedan constituir un obstáculo para ello.

8.5. *Cobertura material suficiente,* de conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales de la etnia beneficiaria, según se han descrito en la presente etnia, y desde las perspectivas de prevención, protección y materialización de los derechos de las víctimas.

8.6. *Garantías de continuidad hacia el futuro,* en el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.

8.7. *Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales* individuales y colectivos de la etnia respectiva. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Plan de Salvaguarda y para cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional.

8.8. *Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional,* tanto entre las entidades del SNAIPD, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del Plan de Salvaguarda, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

8.9. *Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento* que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del Plan de Salvaguarda en relación con sus Componentes y Elementos Constitutivos, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger.

8.10. *Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna* frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Plan.

8.11. *Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.*

8.12. *Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma*, a cargo de Acción Social, mediante los procedimientos administrativos a los que haya lugar. En particular, cada Plan de Salvaguarda se habrá de armonizar con los documentos de política ya existentes, a saber, la “Directriz para la Prevención y Atención Integral de la Población Indígena en Situación de Desplazamiento y Riesgo, con enfoque diferencial”, y el “Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición”, sin subsumirse en ellos.

8.13. *Apropiación nacional y autonomía*. Es indispensable que el diseño e implementación de cada Plan de Salvaguarda no dependan en su integridad de la cooperación internacional, sino que tengan una sólida base nacional, establecida por las autoridades colombianas que conforman el SNAIPD. Si bien la cooperación internacional es un elemento deseable, importante y bienvenido para efectos de crear e implementar estos proyectos, es necesario, para garantizar su estabilidad a mediano y largo plazo en el marco de la política pública de atención al desplazamiento forzoso, que sean proyectos basado en los esfuerzos del gobierno nacional, que debe proveer el impulso primordial para su materialización, con la concurrencia de las entidades territoriales donde ellos sea conducente a alcanzar los objetivos del respectivo Plan de Salvaguarda..

8.14. Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, pero siempre manteniendo su autonomía propia.

8.15. *Obligaciones de diseño e implementación de cada Plan de Salvaguarda en cabeza del Acción Social, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, el ICBF, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Defensa y el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal, bajo la coordinación unitaria y centralizada del Director de Acción Social.*

Las órdenes relativas a la creación e implementación de cada Plan de Salvaguarda serán impartidas al Director de Acción Social y al Ministro del Interior y de Justicia - con la intervención dentro de sus órbitas de competencia de la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal - por ser éstas las autoridades y entidades integrantes del SNAIPD con competencias específicas para la adopción de las medidas urgentemente requeridas por los pueblos indígenas afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Sin embargo, la coordinación del diseño, adopción e implementación del Plan de Salvaguarda y cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos es un deber de Acción Social y del Ministerio del Interior y de Justicia; para efectos de materializar cada una de estas etapas, estas autoridades podrán

acudir a las distintas herramientas jurídicas con las que cuentan en sus competencias respectivas de coordinación de las distintas entidades que conforman el SNAIPD y de la atención de los grupos étnicos del país, e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar. La presente providencia provee un título jurídico suficiente para que active sus competencias de coordinación en forma efectiva.

Advierte la Corte que, en relación con los distintos obstáculos normativos que pueden afectar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente providencia dentro de los términos estrictos aquí fijados –por ejemplo, disposiciones normativas sobre procedimientos presupuestales o requisitos administrativos-, el Director de Acción Social y el Ministro del Interior y de Justicia están en la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. No se admitirá este tipo de razones como justificación para el incumplimiento de las órdenes impartidas en el presente Auto para proteger los derechos fundamentales de las personas y pueblos indígenas en riesgo de desplazamiento por el conflicto armado o efectivamente desplazados.

8.16. Término de seis (6) meses para finalizar el proceso de diseño de cada Plan de Salvaguarda e iniciar su fase de implementación.

La Corte reconoce que el diseño de cada Plan de Salvaguarda Étnica de estas características es una tarea altamente compleja, especialmente por el tipo y diversidad de problemas que se deben abordar, por lo cual se considera que un término de seis (6) meses es razonable para que el Plan de Salvaguarda esté en condiciones de iniciar su implementación.

RESUELVE

Primero.- DECLARAR que los pueblos indígenas de Colombia, según lo advertido en esta providencia, están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas.

Segundo.- DECLARAR que el Estado colombiano está en la obligación doble de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere. En consecuencia **ORDENAR** a los mismos funcionarios enunciados en el siguiente numeral que diseñen e implementen, dentro de sus respectivas órbitas de competencia, un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento, con el nombre que los responsables gubernamentales estimen aconsejable ponerle. Este programa deberá ser adoptado, junto con un cronograma para su implementación y seguimiento, dentro del término de seis

(6) meses siguientes a la notificación de este auto, y deberá contener componentes de prevención y atención así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en el presente auto y en otros donde se ha ordenado incluir un enfoque diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural. En el diseño de este programa se aplicarán los parámetros constitucionales de participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas, así como de líderes de los pueblos indígenas más afectados por el desplazamiento.

Tercero.- ORDENAR al Director de Acción Social y al Ministro del Interior y de Justicia, - con la participación de la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal - que, en el término máximo de seis (6) meses a partir de la notificación del presente auto, formulen e inicien la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en la presente providencia. En el cumplimiento de esta orden deberán tener participación efectiva las autoridades legítimas de los pueblos indígenas enunciado de conformidad con lo señalado tanto en la parte motiva como en el anexo de la presente providencia. Estos planes son:

1. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Wiwa.
2. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kankuamo.
3. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Arhuaco.
4. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kogui.
5. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Wayúu.
6. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Embera-Katío.
7. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Embera-Dobidá
8. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Embera-Chamí
9. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Wounaan
10. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Awá
11. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Nasa
12. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Pijao
13. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Koreguaje

14. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kofán
15. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Siona
16. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Betoy
17. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Sikuaní
18. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Nukak-Makú
19. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo del pueblo Guayabero
20. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo U'wa
21. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Chimila
22. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Yukpa
23. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kuna
24. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Eperara-Siapidaara.
25. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Guambiano
26. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Zenú
27. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Yanacona
28. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kokonuko
29. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Totoró
30. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Huitoto
31. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Inga
32. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kamentzá
33. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kichwa
34. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Kuiva.

Cuarto.- COMUNICAR la presente providencia al Fiscal General de la Nación, para que en ejercicio de sus competencias adopte las determinaciones encaminadas a evitar la impunidad de las conductas delictivas de las cuales han sido víctimas los miembros de los pueblos indígenas.

Quinto.- COMUNICAR la presente providencia al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, para que dentro de su órbita de competencia adopten las medidas a que haya lugar. Se les SOLICITA que, según lo consideren, informen a la Corte sobre las mismas, y sobre las medidas que han adoptado desde sus respectivas esferas de competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas desplazados, confinado o en peligro de desplazamiento.

Sexto.- COMUNICAR la presente providencia al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y al representante del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), para que adopten las decisiones que estimen pertinentes.

Séptimo.- COMUNICAR la presente providencia a la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento, así como a las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas, v.gr. la ONIC, AICO, y las demás de carácter regional que participaron en la sesión de información técnica del 21 de septiembre de 2007.

Octavo.- COMUNICAR la presente providencia a las autoridades indígenas de los pueblos que deben ser protegidos mediante un plan de salvaguarda étnica v.gr. los pueblos indígenas Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sikuani, Nukak-Makú, Guayabero, U'wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva.

Noveno.- COMUNICAR la presente providencia a la Comisión Colombiana de Juristas.

Décimo.- COMUNICAR la presente providencia al Consejo Noruego para Refugiados con el fin de que adopte las decisiones que estime pertinentes para hacer el seguimiento al cumplimiento de este auto.

Comuníquese y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General