

Marco de Planificación para Comunidades Étnicas

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

Contexto: Convenio de cooperación internacional con el Banco Mundial

MARCO DE PLANIFICACIÓN PARA COMUNIDADES ÉTNICAS

1. RESUMEN E INTRODUCCIÓN

En el marco de la política pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en Colombia, el Estado reconoce la especial afectación que han sufrido las comunidades y pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom o gitano, y su marco normativo especial a la luz de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, por lo que se incorpora un marco étnico al proyecto entre el Banco Mundial y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en aras de garantizar que las políticas de salvaguardas del Banco Mundial sobre grupos étnicos sean aplicadas en armonía con la legislación nacional.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El objetivo de desarrollo del proyecto es mejorar la capacidad de la Unidad para la implementación del Programa de Reparación Colectiva. El proyecto tiene un carácter estratégico e innovador para la Unidad en la medida en que proporciona recursos para fortalecerla con el fin de cumplir a cabalidad su misión de llevar a cabo medidas de reparación colectiva.

El proyecto tiene tres componentes. *(i)* Apoyo al fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para implementar el Programa de Reparación Colectiva; *(ii)* Apoyar la implementación de medidas incluidas en los Planes de Reparación Colectiva de sujetos de reparación colectiva étnicos y no étnicos seleccionados; *(iii)* Apoyo a la gestión de conocimiento para la reparación colectiva

El proyecto será ejecutado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas por medio de la Subdirección de Reparación Colectiva y el Comité Ejecutivo en el cual participan las Direcciones de la Unidad, así como la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación. Los componentes 1 y 3 serán de manejo directo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas a través de la Subdirección de Reparación Colectiva. El componente 2 se ejecutará con organizaciones elegibles, diferentes a la Unidad, que tengan presencia en los territorios donde habitan los sujetos de reparación colectiva, incluyendo los sujetos étnicos. El instrumento de implementación del proyecto son los planes operativos anuales y



los subproyectos para el componente 2, los cuales tendrán objetivos relacionados con las medidas y acciones estratégicas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva formulados en los territorios. Este proyecto incluye cuatro áreas de posibles actividades dentro de las cuales se pueden diseñar los subproyectos a financiar. Ellas son la reactivación económica de individuos, familias, comunidades y organizaciones que sean sujetos de reparación colectiva; la construcción de infraestructura comunitaria para el desarrollo social, humano y cultural; el desarrollo de capital social y humano para la participación significativa, organización y prevención de la violencia; y las estrategias de rehabilitación social y comunitaria a través de los componentes de *Entrelazando*: duelos colectivos, prácticas sociales, iniciativas locales de memoria, imaginarios colectivos y pedagogía social.

3. JUSTIFICACIÓN DEL MARCO ÉTNICO

3.1. Descripción general de los grupos étnicos en Colombia

Según el Censo general realizado por el Departamento Administrativo Nacional Estadístico DANE en el 2005, los grupos étnicos en Colombia son aproximadamente el 15% de la población con una distribución de 3.43% para pueblos y comunidades indígenas y 10.62% para comunidades negras, afrocolombianas raizales y palenqueras. Actualmente, dichas cifras se están actualizando ya que se está en proceso de inclusión del Pueblo Rrom o gitano.

3.2. Descripción poblacional, identitaria, de gobierno propio y territorialidad

3.2.1 Pueblos y comunidades indígenas

Como lo señala Swepston¹, la definición de pueblos indígenas puede variar de conformidad con las “consecuencias jurídicas” a nivel local, de modo que en Colombia la definición de pueblos indígenas varía entre el Estado y las organizaciones étnicas. Para el Departamento Administrativo Nacional Estadístico DANE, “en Colombia residen 87 pueblos indígenas identificados plenamente; junto con personas pertenecientes a los otavaleños 17 y a otros pueblos indígenas de Ecuador, Bolivia, Brasil, Guatemala, México, Perú y Venezuela. (...) De acuerdo con la Constitución Nacional, el castellano es el idioma oficial de Colombia, pero las lenguas indígenas son también oficiales en sus territorios. En el país se hablan 64 lenguas amerindias y una diversidad de dialectos que se agrupan en 13 familias lingüísticas”. Por el contrario, para la Organización Nacional de Colombia, ONIC, el número de pueblos indígenas en Colombia supera la centena.

¹ Swepston, 1978, En: Definición de Pueblos Indígenas, Serie jurídica, Universidad Autónoma de México- UNAM. Pág. 167.



Por lo anterior, una de las principales características para la identificación de pueblos indígenas en Colombia es la permanencia en el tiempo en cuanto a la continuidad en el territorio, Se constituyen en principios del movimiento indígena colombiano: la Unidad, el Territorio, la Cultura y la Autonomía.

Territorios indígenas

Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales (Decreto 2164 de 1995, artículo 2). El territorio es un concepto complejo para las comunidades étnicas, pues en él se contiene no solo su existencia cotidiana, sino también la relación con sus deidades y sus antepasados, sus recursos de subsistencia, su salud integral y la tradición que le da sentido a su existencia.

Los conocimientos cosmogónicos de los pueblos indígenas han sido la base de la permanencia del concepto de territorio, en el que se reconoce la tierra para la producción y suficiencia de alimentos, así como terrenos extensos donde el ordenamiento espacial incorpora no solo los elementos físicos del paisaje, como las montañas, valles, árboles campos de cultivos y poblados, sino también la simbolización y sacralización de los mismos.

Adicionalmente, la Asamblea Nacional Constituyente resaltó la importancia fundamental del derecho al territorio de pueblos indígenas, pues sin éste, los derechos a la identidad cultural y a la autonomía son sólo reconocimientos formales. Los grupos étnicos requieren del territorio en el cual están asentados para pervivir y desarrollar su cultura, lo que presupone el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva sobre los territorios tradicionales ocupados y los que configuran territorios ancestrales.

Para proteger los territorios de los pueblos indígenas, la Constitución acoge el concepto de propiedad colectiva sobre la tierra en los artículos 63 y 329, al establecer el derecho al territorio y que las tierras comunales de grupos étnicos son de propiedad colectiva y tienen el carácter de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. La Corte Constitucional reconoce también que la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus resguardos y territorios tiene el carácter de derecho fundamental, no solo porque tales territorios constituyen su principal medio de subsistencia, sino también porque forman parte de su cosmovisión y religiosidad. Los resguardos indígenas son



entonces constituidos en sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y delimitados por el Gobierno Nacional con la participación de los representantes de las respectivas comunidades. El Decreto 2164 de 1995, en particular, reglamenta lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional; y el Decreto 1397 de 1996 crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con pueblos y organizaciones indígenas. Actualmente, la única forma jurídica de titulación de tierras para los pueblos indígenas es la de Resguardos, por parte del INCODER.

Autoridad tradicional

Las autoridades tradicionales son los miembros de un pueblo o comunidad indígena que ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión o control social (Decreto 2164 de 1995, artículo 2).

Jurisdicción Especial Indígena

El artículo 246 de la Constitución Política establece que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y leyes de la República.

3.2.2 Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

Comunidad negra

De acuerdo con la Ley 70 de 1993, una comunidad negra es un conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparte una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, con prácticas productivas tradicionales y lógicas de auto sustento, que revelan y conservan una conciencia de identidad que la distingue de otros grupos étnicos (Art. 2 - Ley 70 de 1993). La pervivencia de las Comunidades Negras entraña el ejercicio efectivo del derecho colectivo sobre sus territorios, en virtud de la estrecha relación cultural que mantienen con los mismos, pues el territorio es reconocido y comprendido como la base fundamental de su cultura, vida espiritual, integridad y desarrollo autónomo.

Afrocolombianos

La afrocolombianidad es un concepto derivado de la reivindicación de derechos de las organizaciones del orden nacional y territorial, que lo usan para destacar sus ancestros africanos. A su vez se ha



erigido como una categoría integradora de las distintas expresiones étnicas de la afrodescendencia colombiana. Es importante resaltar que dicha categoría surge en las comunidades asentadas en zonas urbanas, pero no necesariamente se refiere únicamente a estas comunidades. En los últimos años el uso de este etnónimo se ha generalizado al punto que se utiliza indiscriminadamente con la palabra negro de acuerdo con el tipo de concepción histórica de quien la usa. Considerando lo anterior, se puede decir que los afrocolombianos son grupos humanos que hacen presencia en todo el territorio nacional (urbano-rural), de raíces y descendencia histórica, étnica y cultural africana más nacidos en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y folclórica (Grueso et al, 2007:4).

Población Raizal

A la población nativa de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, descendiente de la unión entre europeos (principalmente ingleses, españoles y holandeses) y esclavos africanos se le llama raizal. Los raizales se distinguen por su cultura, lengua (creole), creencias religiosas (iglesia bautista) y pasado histórico similar a pueblos antillanos como Jamaica y Haití. La Constitución Política de 1991 hace referencia a dicha población en el artículo 310, y la Corte Constitucional en las Sentencias C-530 de 1993 y C-454/99. Dada su especificidad cultural, esta población ha sido sujeto de políticas, planes y programas socio-culturales diferenciados de otras comunidades negras del continente colombiano.

Población Palenquera

Este término hace referencia a la población afrocolombiana del Palenque de San Basilio (Municipio de Mahates, Departamento del Bolívar). Aunque existe evidencia histórica de la existencia de otros palenques, son el Palenque de San Basilio y el Palenque de San José de Uré, entre otros, los que permanecen en la actualidad y conservan varios rasgos tradicionales, entre ellos una lengua criolla derivada de la mezcla de dialectos provenientes de África

Gobierno propio

El gobierno propio es la persona jurídica en cabeza del Consejo Comunitario, la cual ejerce como máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras. El Consejo Comunitario está integrado por la Asamblea General y la Junta del Consejo Comunitario (Art. 3 - Decreto 1745 de 2005). La Asamblea General es la máxima autoridad del Consejo Comunitario y está conformada por las personas reconocidas por éste de acuerdo con su sistema de derecho propio y registradas en el censo interno (Art. 4 - Decreto 1745 de 2005). La Junta de Consejo Comunitario es la autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad que ha conformado un Consejo Comunitario para ejercer las funciones que le atribuye la



Ley 70 de 1993, sus decretos reglamentarios y las demás que le asigne el sistema de derecho propio de la comunidad. Sus integrantes son miembros del Consejo Comunitario, elegidos y reconocidos por éste (Art. 7 - Decreto 1745 de 2005).

Territorio

La figura de propiedad colectiva de la tierra para comunidades negras en Colombia responde a la figura de título colectivo de conformidad con la ley 70 de 1993. Estos territorios están protegidos, al igual que los resguardos indígenas, de manera que son imprescriptibles, inajenables e inembargables. Su modalidad de aprovechamiento es el usufructo que habitualmente se concede por años por parte del Consejo Comunitario, y requiere una consulta previa para fumigaciones, proyectos minero-energéticos o de infraestructura. La Ley 70 de 1993 reconoce a las comunidades que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y establece su titulación. Actualmente existen otros procesos de titulación colectiva con ese marco legal en sabanas y playones de otras zonas del país.

3.2.3 Pueblo Rrom

La tradición (o la constitución, o peranito) establece que se es Rrom o Gitano por descendencia patrilínea, la cual permite la ubicación de una persona en un determinado grupo de parentesco, configurado fundamentalmente en torno a la autoridad emanada de un hombre de reconocido prestigio y conocimiento, el cual a su vez, a través de diferentes alianzas, se articula a otros grupos de parentesco en donde todos comparten, entre otros aspectos, la idea de un origen común, una tradición nómada, un idioma, un sistema jurídico -la Kriss Rromani-, unas autoridades, una organización social y el respeto a un complejo sistema de valores y creencias (incluyendo un especial sentido de la estética y un fuerte apego a la libertad individual y colectiva), los cuales definen fronteras étnicas que los distinguen de otros grupos étnicos.

Según el marco normativo para el pueblo Rrom contemplado en el Decreto 2957 del 2010, se reconoce a este pueblo como grupo étnico con ciertas particularidades en usos y costumbres y con una identidad cultural propia y que mantiene una consciencia étnica particular, por tanto el Estado colombiano debe garantizarles adecuadamente la conservación y desarrollo de su cultura acorde a su forma de vida, lo cual implica la garantía de la libre circulación sobre el territorio y la protección de sus rutas de tránsito y de los asentamiento correspondientes con éstas.



Libre Circulación

En razón a que el pueblo Rrom ha desarrollado históricamente su conciencia étnica a partir del nomadismo, sea este real o simbólico, y por esto este derecho se ha visto afectado de manera diferencial con ocasión del conflicto armado, se reitera el derecho del pueblo Rrom, y de sus miembros individualmente considerados, a la libre circulación por todo el territorio nacional, salvo por las limitaciones legales.

Gobierno propio

Kriss es el nombre del Tribunal en el que se reúnen los gitanos mayores (Seré Rromengue) de determinada Kumpania con el propósito de resolver una controversia y tratar asuntos internos. Sero Rrom (plural: Sere Rromengue) es el hombre casado y con hijos sobre el cual, por su prestigio, conocimiento de la tradición, capacidad de construir consensos y habilidad en la palabra, recae la autoridad de un determinado patrigrupo o grupo familiar extenso.

Kumpania (plural: Kumpañy)

Una Kumpania es un conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta. En Colombia, se ubican generalmente en sitios específicos de ciudades principales e intermedias.

3.3. Impacto histórico y actual de la violencia en los grupos étnicos

Las comunidades e individuos pertenecientes a grupos étnicos se encuentran inmersos en las más crudas realidades del conflicto armado, ante las cuales sus estructuras de organización y pervivencia se ven altamente comprometidas. El desplazamiento y las demás violaciones y afectaciones vinculadas al conflicto atentan contra sus derechos individuales y colectivos, resquebrajando sus lazos culturales y simbólicos de cohesión y armonía, comprometiendo su unidad con el territorio, desarraigando sus usos y costumbres, destruyendo los vínculos al interior de la comunidad y las familias y sometiéndolos a vivir en condiciones totalmente diferentes a las de sus lugares de origen, hasta el punto en que se ve comprometida la continuidad y reproducción de su cultura. Estas comunidades son particularmente vulnerables a las consecuencias del conflicto, a tal nivel que, luego de varios años de estar sometidas a estas presiones, actualmente enfrentan una situación de emergencia y peligro de exterminio cultural debido a las múltiples afectaciones y desaparición física por la eliminación de gran número de sus miembros.



Según la Red Nacional de Información, al primero de Marzo de 2014, hay incluidas en el Registro Único de Víctimas por hechos ocurridos desde 1985 un total de 208 personas pertenecientes a grupos étnicos que tuvieron que abandonar su tierra o fueron despojadas forzosamente de ésta, siendo las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras las que ocupan el primer lugar en cifras, con un total de 167 víctimas, seguidas por las comunidades indígenas con 40 víctimas y finalmente el grupo Rrom con una víctima. Respecto a los actos terroristas, atentados, combates y hostigamientos, se registran 8.474 víctimas pertenecientes a los grupos étnicos, entre los que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ocupan de nuevo el primer lugar con un total de 7.119 víctimas, seguidas por las comunidades indígenas que registran 1.284 víctimas y finalmente las comunidades Rrom con un total de 71 víctimas.

Adicionalmente, 15.339 personas pertenecientes a grupos étnicos han declarado ser amenazadas en el marco del conflicto armado, de las cuales 14.058 pertenecen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 1.221 a comunidades indígenas y 60 al grupo Rrom. En cuanto a los delitos contra la libertad y la integridad sexual, se registran 489 víctimas pertenecientes a los grupos étnicos, de las cuales 422 pertenecen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 52 a comunidades indígenas y 15 al grupo Rrom. 4.527 personas pertenecientes a grupos étnicos han sido registradas como víctimas de la desaparición forzada, de las cuales 3.591 pertenecen a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 813 a las comunidades indígenas y 123 al grupo Rrom.

Las víctimas étnicas del desplazamiento forzado son 717.844, de las cuales 564.029 pertenecen a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 125.514 víctimas a comunidades indígenas y 28.301 víctimas a comunidades Rrom. 28.053 miembros de los grupos étnicos se encuentran registrados como víctimas de homicidio, siendo nuevamente las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras las que presentan el mayor número de víctimas con un total de 22.995, seguidas por las comunidades indígenas con 4.307 víctimas y las Rrom con 751 víctimas.

El total de víctimas étnicas por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos es de 464 personas, de las cuales 279 pertenecen a comunidades indígenas, 183 a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y 2 al grupo Rrom. Las personas pertenecientes a grupos étnicos que registraron pérdida de bienes muebles o inmuebles fueron 7.192, la mayoría pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que registran un total de 5975 víctimas, seguidas por las comunidades indígenas con un total de 1.148 víctimas y finalmente las comunidades Rrom con 69 víctimas.



Respecto de las víctimas del secuestro se registran 899 personas pertenecientes a grupos étnicos, de las cuales 759 pertenecen a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 111 a comunidades indígenas y 29 al grupo Rrom. 274 personas pertenecientes a grupos étnicos se registraron como víctimas de tortura, 214 pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 53 a comunidades indígenas y 7 a comunidades Rrom.

Finalmente, la vinculación de los niños, niñas y adolescentes al conflicto armado registró 617 víctimas entre los grupos étnicos, de las cuales 329 pertenecen a comunidades indígenas, 282 a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y 6 al grupo Rrom.

3.4. Respuesta del Estado

Ante la situación de vulneración de derechos de los grupos étnicos, en el año 2004 la Corte Constitucional expidió la Sentencia T-025, en la cual describió el proceso histórico de violaciones de derechos a las comunidades étnicas a causa del conflicto armado y señaló que el Estado Colombiano debe atender de manera prioritaria a estas comunidades, ya que no sólo son poblaciones de especial protección constitucional sino que algunas se encuentran en peligro eminente de extinción física y cultural, como es el caso de los Núkak-Maku, los Jiw, los Awá y los Hitnu-Macaguán, entre otros.

Con el liderazgo del Ministerio del Interior, entidad rectora de la política pública para grupos étnicos en Colombia, el Estado colombiano estructuró una política de respuesta a través de planes de salvaguarda para pueblos indígenas y planes específicos para la protección de dichas comunidades en el marco del conflicto armado. Así mismo, la Presidencia de la República creó el Programa Presidencial Afrocolombiano, así como el Programa Presidencial para Pueblos Indígenas, con el fin de abordar las distintas problemáticas asociadas a la política pública para estas comunidades, y reguló varias instancias del orden nacional tales como la Comisión Nacional de Territorios, Mesa Permanente de Concertación, Comisión Nacional de Diálogo Rrom y Consultiva Afrocolombiana de Alto Nivel, entre otros mecanismos de interlocución permanente.

Finalmente, con la expedición de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, se creó en La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas una Dirección de Asuntos Étnicos, que ha desarrollado los elementos para la incorporación del enfoque diferencial étnico en las demás direcciones misionales de la Unidad, así como en sus diversos procesos. Como resultado de dicha



incorporación, en la Dirección de Reparación se ha creado, como parte del Programa de Reparación Colectiva, una Ruta de Reparación Colectiva Étnica.

3.5. Implicaciones para el proyecto

Los retos que se prevén durante la implementación del proyecto son retos generales asociados al contexto colombiano, donde la reparación colectiva se implementa en condiciones de persistencia del conflicto armado en algunas de las zonas donde se encuentran los sujetos étnicos, mientras se desarrolla un proceso de negociación de paz.

Para la implementación de cada uno de los componentes se destaca el desarrollo de actividades asociadas a comunidades étnicas, con mayor relevancia en el componente 2, debido a que la existencia de Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos los haría susceptibles de ser beneficiarios de los apoyos a los subproyectos de medidas de infraestructura comunitaria previstos en las actividades de dicho componente (y demás acciones allí contempladas) lo cual implica un acompañamiento durante la formulación de dichas medidas que se ajuste a los estándares de consulta previa, como se detallará jurídica y metodológicamente.

3.6. Alcance del Marco Étnico

En el conjunto de la implementación de la política pública para las víctimas étnicas, existen varios universos de trabajo con individuos y comunidades para la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

1. Individuos pertenecientes a comunidades étnicas que reciben medidas individuales de atención, asistencia y reparación con cobertura en todo el país en contextos rurales y urbanos.
2. Comunidades étnicas representadas por mecanismos nacionales definidos en el marco legal de modo general: Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas, Consultiva Nacional Afrocolombianas, Comisión Nacional del Diálogo Rrom.
3. Sujetos de Reparación Colectiva pertenecientes a grupos étnicos Es de resaltar que las autoridades étnicas y los grupos de apoyo creados para la dinamización del proceso de reparación colectiva son autónomas para tomar determinaciones respecto de su interlocución con la Unidad para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas.

4. Organizaciones, redes y grupos relevantes en la implementación de la política pública en materia de derechos humanos que realizan acciones judiciales, acciones de incidencia política y seguimiento, evaluación y monitoreo a las acciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Por consiguiente, el proyecto tendrá en cuenta estos universos de trabajo y las prioridades correspondientes en relación con los sujetos de reparación colectiva cuando apoye medidas y acciones de reparación con grupos étnicos. Como se desprende del objetivo, el proyecto no apoya actividades de reparación individual.

3.7. Sujetos colectivos étnicos y el proceso de reparación

Para efectos de la reparación colectiva es posible distinguir entre comunidades o grupos que son “sujetos colectivos” y otros que son una “sumatoria de sujetos individuales”. Según la Corte Constitucional Colombiana¹, los grupos étnicos (entendiendo por ellos a comunidades indígenas, comunidades negras, afro descendientes, raizales, palanqueros y Rrom) son sujetos colectivos autónomos, y sobre ellos recaen derechos fundamentales de orden colectivo, independientes de los derechos que están en cabeza de cada individuo del grupo.

De acuerdo con la Corte, del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana contenidos en la Constitución de 1991 –artículos 7 y 70- se deriva necesariamente que “la comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser sujeto de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia”². En otras palabras, “estas comunidades son un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o agrupados”³.

Los Sujetos de Reparación Colectiva focalizados en la modalidad por oferta son aquellos sujetos colectivos preexistentes a los hechos victimizantes que han sufrido daño colectivo, bien sea por la vía de violaciones masivas de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, por hechos victimizantes individuales con impacto colectivo o por ambas causas. Estas comunidades étnicas han sido focalizadas en el marco de los siguientes criterios: 1. Fallos judiciales, 2. índice municipal de

victimización, 3. grado de vulnerabilidad por riesgos de desaparición física y/o cultural, 4. medidas cautelares del sistema interamericano, 5. focalización de la Unidad de Restitución de Tierras, entre otros factores.

Para la Reparación Integral de las Víctimas Colectivas Étnicas se requiere adelantar una serie de actividades y/o medidas propias de la reparación integral en sus cinco dimensiones: indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición. Las medidas de reparación colectiva que se implementen con las comunidades étnicas corresponden a las concertadas en el marco del proceso de consulta previa, pues son las comunidades quienes determinan qué medidas tienen o no efectos adversos y qué medidas reducen, mitigan o compensan los daños sufridos.

Este proceso, que se constituye en un derecho fundamental propio de los grupos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y pueblo Rrom en tanto comunidades étnicas, busca garantizar la participación real, oportuna, efectiva y legítima de los grupos étnicos en la toma de decisiones, proyectos o actividades que los afecten, con el fin de proteger su integridad étnica, cultural, social, económica, además de fortalecer sus derechos a la autonomía y el gobierno propio y sus autoridades tradicionales.

El proyecto seguirá los lineamientos antes descritos respecto del proceso de reparación de sujetos étnicos cuando apoye acciones de reparación con dichos sujetos, y éstos tendrán un papel central en la identificación de las medidas que se apoyarán en el proyecto, su formulación en un sub-proyecto, su implementación y su evaluación.

3.8. Garantías de participación de los grupos étnicos en la Ruta de Reparación Colectiva para grupos étnicos en el marco de los Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011

Las garantías de participación de los sujetos étnicos en el proceso de reparación colectiva están dadas en el conjunto de las fases de la Ruta de Reparación Colectiva para Sujetos Étnicos. Dicha participación se instaura en la obligación jurídica de cumplimiento como Estado Social de Derecho de la implementación de la consulta previa tal como se plantea en la normatividad jurídica del derecho internacional y la legislación nacional: En el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” se reconocen los derechos y aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la población nacional. A su vez, la Ley 21 de 1991, “por la cual se aprueba el convenio no. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado por la 76ª reunión de la conferencia general de la OIT, - 198”, en el artículo 7 señala que “los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo en la medida en que éste afecte a sus vidas,



creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. Estos principios del orden jurídico establecen los lineamientos para la garantía de la participación del conjunto del sujeto étnico en el proceso de reparación colectiva.

De este modo, durante la implementación de la Ruta de Reparación Colectiva se realizan las siguientes actividades, que en sus últimas fases corresponden a un proceso de consulta previa de conformidad con la legislación vigente:

Fase de Identificación: Esta fase se lleva a cabo por medio del análisis de la georreferenciación de hechos victimizantes, bases de datos, informes e investigaciones sobre graves y manifiestas violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH; y la revisión y acatamiento de procesos judiciales, entre otras acciones, y se consolida en una ficha tipo. Esta fase se debe hacer uso de los sistemas propios de información sobre DDHH que existen en las comunidades (desde los más tecnificados hasta la memoria de los testigos vivos de las violaciones de derechos humanos expresada en la tradición oral) y corroborar en un primer acercamiento las violaciones de sus derechos. De este ejercicio surge un producto que se denomina “ficha de identificación de sujetos de reparación colectiva”, diligenciada por cada Sujeto Étnico de RC.

Fase de Acercamiento: Este paso busca contar con información precisa sobre el SRC en cuanto a sus características y conformación, y consultar la voluntad de la comunidad, el grupo o la organización respecto de su participación en el Programa de Reparación Colectiva. Es el inicio de la reconstrucción de la confianza entre comunidad y Estado, y se realiza en los territorios en un ámbito comunitario a través de encuentros con el sujeto de reparación previamente identificado. Adicionalmente, se busca identificar la dinámica del sujeto de reparación colectiva en relación con el trabajo en conjunto, estructuras organizativas, formas de gobierno y toma de decisiones, instancias consultivas, autoridades representativas y tradicionales.

Fase de Registro: Esta fase se refiere al proceso de gestión para el ingreso del sujeto de reparación colectiva al Registro Único de Víctimas (RUV), lo que le permite ser reconocido como víctima colectiva por el Estado colombiano. Incluye la toma de la declaración mediante el formato correspondiente de sujetos colectivos étnicos, el proceso de valoración para la inclusión y la resolución de inclusión del mismo en el RUV. Esta fase incluye la reconstrucción comunitaria de la



línea de tiempo de las violaciones de derechos y establece los hechos victimizantes desde la voz de las comunidades étnicas.

Fase de Alistamiento: Esta fase hace referencia al propósito de preparar tanto al sujeto de reparación colectiva en tanto beneficiario de la reparación como a la institucionalidad de los distintos niveles territoriales para abordar el proceso de reparación colectiva.

Esta fase, que tiene un alto componente informativo y formativo, busca dar a conocer al conjunto de la comunidad el marco normativo, el sentido y alcance de la reparación colectiva y su enfoque psicosocial, a través de los lineamientos étnicos para la construcción de una estrategia amplia que pueda expresarse en actividades y posteriormente en medidas de conformidad con la cosmovisión, usos y costumbres del sujeto. Al aumentar el componente pedagógico sobre la complementariedad entre la reparación colectiva y la reparación individual, la ruta de retornos y reubicaciones y otros procesos misionales de la Unidad, se busca generar capacidades y competencias en los sujetos de reparación colectiva, las cuales son necesarias para el proceso de identificación de hechos victimizantes, daños y construcción colectiva del plan de reparación. Ello hace deseable capacitar en temas de derechos humanos, sistemas de justicia, rutas institucionales, legislación para grupos étnicos y consulta previa, entre otros temas. Esta fase está definida como el proceso de alistamiento para el proceso consultivo y por ende garantiza el consentimiento libre e informado de los colectivos étnicos del PIRC.

Es fundamental lograr la conformación de grupos de apoyo y acompañamiento que garanticen la dinamización del proceso en articulación con las autoridades, así como la participación de sujetos de especial protección tales como niños, niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores y sabedores o personas con roles significativos en relación con prácticas culturales tales como parteras, médicos tradicionales, hablantes de lengua originaria, entre otros.

Fase de Caracterización del Daño: Esta es la fase más importante del proceso de reparación colectiva, pues de ella se derivan las medidas de reparación. En ella se busca identificar con precisión los hechos ocurridos, los derechos vulnerados, las afectaciones sufridas y los posibles patrones y dinámicas de victimización. Esta fase goza del acompañamiento del Ministerio del Interior en tanto se constituye en la pre-consulta a las comunidades. El diagnóstico del daño debe tener presentes las diversas dimensiones del daño (social, económica, cultural, política, psicosocial, institucional, territorial, ambiental), y recordar que un mismo hecho afecta de manera distinta a los diferentes grupos poblacionales. Las actividades deben contar con amplia participación comunitaria y se deben



sistematizar de modo que los resultados recopilados se socialicen, se debatan y se ajusten de acuerdo con lo convenido.

Para el desarrollo de esta fase la Unidad cuenta con herramientas de investigación social y sus respectivos instructivos de aplicación. Estas herramientas permiten obtener la información relativa a los hechos y daños en el SRC con énfasis en temas y poblaciones particulares, de modo que es posible utilizar diferentes herramientas de conformidad con los hechos y el tipo de SRC para elaborar un diagnóstico del daño ajustado al contexto. La presencia de traductores puede ser necesaria en casos donde la comunidad prefiera el uso de su lengua y esta sea diferente al castellano.

Fase de Formulación del plan: En esta fase se identifican las actividades o acciones que a juicio del sujeto repararían el daño identificado en la fase anterior. Su metodología corresponde explícitamente al acordado como metodología para la consulta previa con cada sujeto, lo que implica la participación activa del Ministerio del Interior y las entidades respectivas con sus competencias, así como la creación de garantías para la participación de las víctimas con especial énfasis en los sujetos de especial protección. Las medidas de reparación propuestas deben guardar relación con el daño en tanto responden a lo que la comunidad identificó como estrategia de respuesta comunitaria de prevención o mitigación del daño. De acuerdo con su naturaleza, pueden ser agrupadas según la medida de reparación a la que respondan (indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición), pero en cualquier caso deben quedar descritas de la manera más precisa posible y a cada una de ellas se le debe asignar al menos un responsable, un costo estimado y un tiempo de ejecución. Además, de ser posible, las medidas deben ser priorizadas teniendo en cuenta criterios de necesidad, dificultad, tiempo, importancia y costos. Resulta de la mayor relevancia contar con la participación de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, así como de los aliados estratégicos, con el fin de orientar la definición de las medidas, darles sentido de realidad, contribuir con su cuantificación y comprometer su ejecución.

Para efectos de la implementación conjunta de todas las actividades que demanda la ley 1448 y los Decretos Ley étnicos 4633, 4634 y 4635, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio del Interior suscribieron un Convenio Interadministrativo que facilita la articulación institucional. Así mismo, para efectos de avanzar en la consulta previa de los planes de reparación integral para comunidades étnicas, las entidades diseñaron conjuntamente un anexo metodológico para orientarla.



3.9. Sujetos colectivos étnicos en el área del proyecto

Los grupos étnicos sujetos de este proyecto serían aquellos reconocidos por los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, es decir, las comunidades y pueblos indígenas, el pueblo Rrom y sus Kumpaño y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en la medida en que hayan sufrido daños como consecuencia de la violación de normas de derechos humanos, fundamentales y colectivos, o del derecho internacional humanitario, por hechos victimizantes ocurridos después del 1 de Enero de 1985 y que tengan alguna relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado.

4. MARCO LEGAL

4.1. Marco jurídico colombiano que ampara los sujetos étnicos

La Constitución política establece en el artículo 13 que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.”

En el ámbito internacional, a raíz de los acuerdos suscritos voluntariamente por el Estado en la esfera de la Comisión Interamericana de Derechos humanos -en adelante CIDH-, se establecen las bases para la no discriminación y el desarrollo de la igualdad a través de políticas públicas inspiradas en la Convención Americana.² Simultáneamente, el sistema considera que “se debe tomar como punto de partida la situación de desigualdad estructural en que viven vastos sectores sociales en América, tales como los mencionados en las Normas, a saber: mujeres, indígenas, afroamericanos, inmigrantes en situación irregular, y considerar en relación con cada Estado los grupos y sectores que pueden padecer situaciones graves de desigualdad, que condicionen o limiten la posibilidad de ejercer sus derechos sociales.”³

² Convención Americana, artículo 1: “Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

³ Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, 2008. pág. 22.



La Constitución Política de Colombia en su artículo 7, estipula que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación Colombiana”, mientras que en su artículo 8 consagra que: “es obligación del estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación Colombiana”. Por su parte, el artículo 10 especifica que “el castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios”. Estas disposiciones deben ser tenidas en cuenta en la construcción de políticas estatales vinculantes a comunidades y pueblos indígenas.

El artículo 13 de la Carta Política contempla el derecho fundamental a la igualdad e indica que “El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”. El artículo 93, por su parte, señala que “los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, hacen parte del bloque de constitucionalidad y prevalecen en el orden interno”.

La Ley 70 de 1993 reconoció la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana; el respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras; la participación de las comunidades negras y sus organizaciones, sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley y la protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.

A fin de avanzar en la concreción de mecanismos jurídicos para desarrollar a plenitud el derecho a la no discriminación, el 30 de noviembre de 2011 el Congreso de la República promulgó la Ley 1482/11, que introduce modificaciones en el código penal para efectos de judicializar a quienes cometan actos de hostigamiento o restrinjan el ejercicio de derechos y el acceso a servicios sociales a una persona, comunidad o pueblo, en razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, se promulgaron los Decretos Ley Étnicos que buscan proteger los derechos de las víctimas pertenecientes a grupos étnicos, entre estos se encuentra el 4633 de 2011 (Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas), 4634 de 2011 (Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano) y 4635 de 2011 (Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras). Estos decretos apalancan los derechos



de estas comunidades a ser consultados previamente. Por lo tanto, los proyectos derivados de los planes de reparación colectiva para grupos étnicos tendrán el aval previsto en el proceso de consulta previa.

4.2 Jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-024 de 2004, procuró órdenes con el fin de corregir el “estado de cosas inconstitucional” de los grupos étnicos; entre estas se encuentran el Auto 004 de 2009, donde ordena la creación y adopción de un Programa de Garantía de Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento y la formulación e implementación de treinta y cuatro (34) Planes de Salvaguarda Étnica para ciertos pueblos indígenas que están en peligro de extinción física y cultural. Para la elaboración tanto del Programa de Garantía de Derechos como de los Planes de Salvaguarda se debe surtir el proceso de consulta previa con las comunidades, garantizando su participación efectiva, y se debe buscar la protección de los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición, así como la protección de los líderes y de las autoridades tradicionales. En caso de desplazamiento forzado se debe garantizar el retorno de las comunidades indígenas en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, y en el caso de no ser posible el retorno, estos casos especiales deben ser atendidos. Los contenidos de los programas y planes deben estar enfocados en el fortalecimiento de la integridad cultural de cada uno de los pueblos y en la protección de los territorios tradicionales.

Por otra parte, el Auto 005 de 2009 ordena la caracterización de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera que se encuentra en situación de desplazamiento, con el fin de identificar sus necesidades. Dicho proceso se realiza con la participación efectiva de las comunidades, y busca establecer políticas en armonía con las propuestas de los consejos comunitarios sobre la minimización de los riesgos, los saberes tradicionales y las experiencias de etno-desarrollo.

Entre los instrumentos jurídicos que tratan casos particulares se halla el Auto 382 de 2010, por medio del cual la Corte Constitucional ordena a las entidades del orden nacional, departamental y municipal la adopción de medidas urgentes y concretas para asegurar la vida, la salud y la dignidad del pueblo Hitnu o Macaguán, que se encuentra asentado en el departamento de Arauca, de tal forma que se disminuyan los riesgos de exterminio físico y cultural que se han venido produciendo a causa del conflicto armado. Igualmente, en el Auto 174 de 2011 la Corte Constitucional señala que el pueblo Awá, asentado en los departamentos de Nariño y Putumayo, se encuentra en peligro de ser exterminado física y culturalmente a causa del conflicto armado y por lo tanto ordena la adopción de



un Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia como medida cautelar para atender de manera inmediata las necesidades más apremiantes.

Así mismo, en el Auto 112 de 2012 la Corte considera que los consejos comunitarios de la comunidad negra de Curvaradó y Jiguamiandó no cuentan con el proceso de titulación colectiva que se requiere para el pleno ejercicio de la autonomía y el gobierno propio, y ordena la caracterización socio-económica de esta comunidad para poder medir el avance en cuanto al goce efectivo de sus derechos, mientras que en el Auto 173 de 2012, la Corte reitera que los pueblos indígenas Jiw y Nükak, asentados en los departamentos de Meta y Guaviare, se encuentran en peligro eminente de extinción física y cultural, y por lo tanto ordena a la Directora de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas -SNARIV-, que en coordinación con las demás entidades encargadas diseñe, adopte e implemente un Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia que atienda de manera inmediata las necesidades de estos pueblos.

Finalmente, en la Sentencia C-864 de 2008 la Corte Constitucional concluye que un órgano gubernamental ha reconocido formalmente que el pueblo Rrom o gitano, por su proceso histórico y cultural y su conciencia de identidad comunitaria, es un pueblo tribal o grupo étnico al cual se hacen extensivas las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional de Trabajo, OIT, "Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", adoptado como legislación interna mediante la Ley 21 de 1991.

4.3 Consulta previa

De conformidad con el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Decreto Nacional 1320 de 1998 que reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio, es obligación de los Estados consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que prevea medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

Según el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, al aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deberán:



- Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan.
- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Llevar a cabo las consultas de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En el caso Colombiano, la Corte Constitucional ha definido parámetros de pre-consulta, consulta y post-consulta para los grupos étnicos, atendiendo la definición de autonomía contenida en la sentencia T-601/11, que contempla principios de interpretación que permiten darle solución a las tensiones que surgen en casos relacionados con la integridad étnica y diversidad cultural. Ellos son:

(i) Principio de “maximización de la autonomía de las comunidades indígenas o de minimización de las restricciones a su autonomía”: sólo son admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas cuando estas (i) sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía; y (ii) sean las menos gravosas, frente a cualquier medida alternativa para la autonomía de las comunidades étnicas. La evaluación sobre la jerarquía de los intereses en juego y la inexistencia de medidas menos gravosas, debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad.

(ii) Principio de “mayor autonomía para la decisión de conflictos internos”: el respeto por la autonomía debe ser mayor cuando el problema estudiado por el juez constitucional involucra solo a miembros de una comunidad que cuando el conflicto involucra dos culturas diferentes, debido a que en este último caso deben armonizarse principios esenciales de cada una de las culturas en tensión.

(iii) Principio “a mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía”, formulado en la sentencia T-254 de 1994.

4.4 El derecho fundamental a la consulta previa en los Planes Integrales de Reparación Colectiva para grupos étnicos

El Artículo 133 del Decreto Ley 4633 de 2011 establece que “El Plan Integral de Reparaciones Colectivas para Pueblos y Comunidades Indígenas es el instrumento técnico a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, por medio del cual se consultan con las Autoridades y organizaciones indígenas respectivas, las medidas de reparación colectiva construidas por los pueblos y comunidades que hayan sufrido daños como consecuencia de las



violaciones e infracciones contempladas en el Artículo 3° del presente decreto, que respondan a sus necesidades concretas”.

Para dichos efectos, el Artículo 174 crea la Dirección Técnica de Grupos Étnicos, así como la Coordinación de Pueblos y Comunidades Indígenas que coordinará con el Ministerio del Interior dicha consulta en los siguientes términos:

ARTÍCULO 174. DIRECCIÓN DE GRUPOS ÉTNICOS. En la Unidad Administrativa Especial para la Reparación Integral a Víctimas se creará una Dirección Técnica de Grupos Étnicos que contará con una Coordinación de Pueblos y Comunidades Indígenas que será la encargada de coordinar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de las medidas consagradas en el presente decreto, y las acordadas en el marco de los PIRCPCI de las comunidades registradas.

ARTÍCULO 175. FUNCIONES DE LA COORDINACIÓN DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. La Coordinación que trata el artículo anterior, tendrá las siguientes funciones: 1. Aportar los insumos y recursos técnicos, económicos y humanos necesarios para el diseño, adopción, ejecución, evaluación y seguimiento de los PIRCPCI. 2. Garantizar la realización y los recursos para la consulta previa de los PIRCPCI con el apoyo y coordinación logística del Ministerio del Interior, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales en la materia.

A su vez, el Decreto Reglamentario 4634 de 2011, Establece en el ARTÍCULO 99.- CARACTERIZACIÓN DE DAÑOS COLECTIVOS E IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES ESPECÍFICAS: “Durante la fase de pre consulta del PIRPRK, se llevará a cabo un proceso de caracterización de los daños colectivos en el cual participarán delegados de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas, y de la autoridad Rrom o representantes de cada Kumpaño, organizaciones Rrom en consulta en el marco del Convenio 169 de la OIT para Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, con el propósito de determinar con mayor precisión las propuestas de restitución de derechos del pueblo Rrom. Una vez se haya surtido la etapa de pre consulta, se procederá a consultar el PIRPRK propuesto por el Gobierno Nacional de conformidad con la información y caracterización obtenida en la fase de pre consulta, siguiendo el procedimiento y hoja de ruta acordado con la comunidad respectiva”. **PARÁGRAFO 1.** El Ministerio del Interior coordinará tanto la fase de pre consulta como el proceso mismo de la consulta previa de los PIR.



Así mismo, el ARTICULO 104 del Decreto Ley 4635 de 2011 señala, para el caso de comunidades negras, afro colombianas, palanqueras y raizales, que *“Con el propósito de garantizar el desarrollo del debido proceso que se desprende del derecho fundamental de la consulta previa las víctimas de que trate el presente decreto, se deberá realizar una fase de pre consulta de los PIRC que deban ser implementados. Durante el desarrollo de esta fase de pre consulta se acordará la metodología, se definirá el cronograma de trabajo y formas de gestión precisadas de manera autónoma por la comunidad en consulta. Además se deberá determinar allí la hoja de ruta para el desarrollo de la consulta previa del diseño, elaboración, implementación y evaluación de los PIRC con la comunidad respectiva. Dicho procedimiento deberá ser adecuado y expedito con el fin de lograr la reparación integral del sujeto colectivo en consulta, de forma pronta y efectiva”*. PARÁGRAFO 1. El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, identificará durante el desarrollo de la fase de pre consulta a las autoridades y representantes de las comunidades y verificará la representatividad y legitimidad de las instituciones políticas de la comunidad.” Del mismo modo el

ARTÍCULO 105. *CARACTERIZACIÓN DE DAÑOS COLECTIVOS E IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES ESPECÍFICAS. Durante la fase de pre consulta del PIRC se llevará a cabo un proceso de caracterización conjunta de los daños colectivos en el cual participarán delegados de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas, de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las autoridades propias y de la comunidad en consulta. Además, podrán concurrir los consultivos nacionales y departamentales.*

Una vez se haya surtido la etapa de pre consulta, se procederá a consultar el PIRC propuesto por el Gobierno Nacional de conformidad con la información y caracterización obtenida en la fase de pre consulta, siguiendo el procedimiento y hoja de ruta acordado con la comunidad respectiva.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio del Interior coordinará tanto la fase de pre consulta como el proceso mismo de la consulta previa de los PIRC.

El Decreto 2893 de 2011 del Ministerio del Interior tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, la libertad de cultos y el derecho individual a



profesar una religión o credo, consulta previa y derecho de autor y derechos conexos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.

Así mismo, el mencionado decreto señala, entre otras, las siguientes funciones: formular y hacer seguimiento a la política de los grupos étnicos para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado y formular y hacer seguimiento a la política de atención a la población en situación de vulnerabilidad, para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial y social, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado.

Al efecto el artículo 13 del mencionado Decreto establece que la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías tiene, entre otras, las funciones de Apoyar a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior en la realización de los procesos de consulta previa que se efectúen en terreno, para proyectos de desarrollo que afecten a las comunidades indígenas y Rrom y coordinar y realizar los procesos de consulta previa para la presentación de iniciativas legislativas y administrativas del nivel nacional, de conformidad con los lineamientos acordados para el efecto.

Igualmente, el Artículo 14, de este mismo, señala que la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras tiene, entre otras, las funciones de apoyar a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior en la realización de los procesos de consulta previa que se efectúen en terreno, para proyectos de desarrollo que afecten a las comunidades indígenas y Rrom y coordinar y realizar los procesos de consulta previa para la presentación de iniciativas legislativas y administrativas del nivel nacional, de conformidad con los lineamientos acordados para el efecto.

Así mismo, el Artículo 16 del Decreto establece que la Dirección de Consulta Previa tiene, entre otras, las funciones de dirigir en coordinación con las entidades y dependencias correspondientes los procesos de consulta previa que se requieran de conformidad con la Ley, verificar, antes del inicio de cualquier proceso de Consulta Previa, con las direcciones de asuntos indígenas, Rrom y minorías, y de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los registros actualizados de la representación legal de las autoridades de los grupos étnicos y conformación legítima de los espacios de concertación propios de cada uno de ellos, hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de los procesos de consulta previa coordinados por esta Dirección y hacer las recomendaciones respectivas y elaborar estrategias de corto y largo plazo para el manejo de crisis sociales en el entorno de las comunidades y minorías étnicas en las que se



desarrollan las consultas previas, en coordinación con las demás dependencias o entidades competentes.

El Decreto 1725 de 16 de agosto de 2012 adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, compuesto por el conjunto de políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias contenidas en los decretos 4800, 4829 de 2011, 0790 de 2012, y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen, así como en los documentos Conpes 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

El Conpes 3726 presenta un contexto de caracterización general sobre las víctimas del conflicto, consideraciones sobre la oferta institucional y referentes normativos, que incluyen la identificación desde la perspectiva de enfoque diferencial reconociendo que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad, los lineamientos generales para el Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas; el presupuesto basado en las orientaciones del Conpes 3712 de 2011⁴, bajo los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad; las metas e indicadores estratégicos y el mecanismo de seguimiento al cumplimiento del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En este se señala que la oferta diferencial debe desarrollar los siguientes principios la igualdad que permite medidas afirmativas para la garantía de derechos de los grupos étnicos, la diversidad, señala el respeto a la diferencia y la garantía al conjunto de derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos, la interculturalidad que trata la correspondencia entre los Derechos Humanos y el derecho propio, la integralidad, que señala la complementariedad entre derechos como individuo y como parte de un sujeto colectivo, y la participación que consiste en las garantías necesarias para que sea efectiva y real como la observancia de los mandatos sobre consulta previa, con sus correspondientes fases, y la activación de diversos mecanismos de concertación.

Asimismo, el anexo del Conpes 3712 de 2011, presenta en detalle de los componentes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV-, las entidades responsables y los mecanismos de implementación desarrollando para cada uno de los componentes del plan su alcance, universo, ruta de acceso e implementación de la medida y las acciones específicas bajo el enfoque diferencial contenido en la Ley 1448 de 2011.

⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. *Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. Documento Conpes 3712 de 1 de diciembre de 2011. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=IvwupUNoxX4%3D&tabid=1260>



De conformidad con el Decreto 1725 de 2012, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá implementarse de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, las disposiciones vigentes de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, los Decretos Ley 4633, 4634, 4635 de 2011 y las normas que los modifiquen, adicionen o deroguen.

Finalmente, en el contexto del convenio firmado entre la Unidad de Víctimas y el Banco Mundial, a este proyecto se aplican los principios contenidos en la Política Operativa 4.10 del Banco, que establece los mecanismos por los cuales el Gobierno Colombiano y el Banco Mundial deben planear y llevar a cabo los proyectos que puedan afectar a pueblos indígenas o minorías étnicas, previniendo o mitigando los efectos adversos y maximizando los efectos positivos. La política establece una serie de actividades y procedimientos concretos para garantizar estos derechos, que incluyen las fases de reconocimiento, evaluación social, consultas y desarrollo de planes específicos de acción. Estos mecanismos, que coinciden en espíritu con los mecanismos anteriormente descritos y amparados por la ley colombiana, buscan garantizar que los Planes para grupos étnicos que se desprendan del presente marco cuenten con un amplio apoyo comunitario.

4.5 Intercambio de Saberes

Por lo anterior, el 11 de abril de 2014 se desarrolló con integrantes y autoridades de los grupos étnicos que integran Sujetos de Reparación Colectiva una jornada de intercambio de saberes que incluyó la presentación, discusión y construcción participativa del contenido de marco. A continuación se precisan importantes aportes obtenidos en dicha jornada de trabajo, los cuales implican la necesidad en el corto y mediano plazo de realizar nuevos encuentros que permitan favorecer la participación de algunos sujetos de reparación colectiva relevantes para el mismo, así como de desarrollar a mayor profundidad algunos elementos conceptuales y técnicos del mismo en un entorno de respeto, interculturalidad y enfoque de derechos.

En el desarrollo de la sesión, en el que participaron representantes del Consejo Comunitario Renacer Negro, Consejo Comunitario Mayor Bajo Atrato, la comunidad Embera de Escopetera Pirza, la Comunidad Negra de Guacoche, la Comunidad Embera de Florencia y el Cabildo Mayor del pueblo Kankuamo, así como representantes del Banco Mundial y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, se obtuvieron resultados que hacen relevantes los siguientes ajustes a la implementación.



5. IMPLEMENTACIÓN

5.1 Apoyo al fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para implementar el programa de Reparación Colectiva.

En relación con comunidades étnicas, este componente tendrá como enfoque fortalecer a los entes territoriales en la implementación del marco jurídico aplicable y el enfoque diferencial, dado que reiteradamente se encuentran servidores públicos que no atienden dichas obligaciones, desconociendo el rol de las autoridades étnicas y los derechos colectivos de sus comunidades, lo cual se expresa en la pobre oferta institucional con enfoque diferencial étnico.

5.1.1 Provisión de asistencia técnica a la UARIV, incluyendo a las oficinas nacionales y regionales, incluye entre otros:

5.1.1.1 La conformación de un equipo base para el desarrollo del proyecto

5.1.1.2 Diseño de una estrategia pedagógica orientada hacia los actores del SNARIV, la sociedad civil y organizaciones locales sobre su rol respecto al programa de reparación colectiva.

Enfoque Étnico de la acción: se fortalecerá a los entes territoriales en la implementación del marco jurídico aplicable y el enfoque diferencial, dado que reiteradamente encuentran servidores públicos que no atienden dichas obligaciones, desconociendo el rol de las autoridades étnicas y los derechos colectivos de sus comunidades.

Resultado esperado: entes territoriales y SNARIV fortalecido en la implementación de los decretos ley étnicos 4633, 4634 y 4635, desarrollando en articulación con las autoridades étnicas, la oferta institucional con enfoque diferencial en los territorios.

5.1.2 Fortalecimiento de la capacidad de las Autoridades Locales para apoyar el diseño e implementación de Planes de Reparación Colectiva de sujetos étnicos y no-étnicos

5.1.2.1 Provisión de asistencia técnica y capacitación a las autoridades locales en materia de formulación e implementación de proyectos derivados de los PIRC y su coordinación con los PAT.



Enfoque Étnico de la acción: Para el caso de Sujetos de Reparación Colectiva Étnicos, la formulación de los sub-proyectos será realizada conjuntamente entre el SRC y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con apoyo técnico del proyecto en cada uno de los casos seleccionados susceptibles de acceder a la financiación de dichos sub-proyectos en el marco del componente No 2.

Resultado esperado: Sub-proyectos formulados a partir de medidas consultadas y con soporte técnico de la UARIV y el equipo del proyecto.

5.1.2.2 Provisión de asistencia técnica para la coordinación institucional del SNARIV a nivel local.

5.1.3 Provisión de asistencia técnica para los Sujetos de Reparación Colectiva para el diseño e implementación de PIRC's

5.1.3.1 Generación de capacidades en los Sujetos de Reparación Colectiva para identificar y promover nuevos liderazgos con enfoque diferencial.

5.1.3.2 Capacitación a los Comités de Impulso y Grupos de Apoyo en la toma de decisiones participativa y fortalecimiento organizativo.

5.1.3.3 Provisión de capacitación y herramientas metodológicas sobre Derechos Humanos como mecanismo para la prevención de conflictos y garantía de no-repetición.

5.1.3.4 Mejoramiento de los mecanismos existentes para tramitar las quejas de víctimas y la retroalimentación de los beneficiarios de los PIRC y proyectos relacionados.

5.1.4 Desarrollo de herramientas de monitoreo y evaluación para la medición de resultados

5.1.4.1 Diseño y aplicación de un sistema de monitoreo y evaluación para medir los resultados del Programa de Reparación Colectiva y las medidas de reparación apoyadas por el proyecto.

Enfoque Étnico de la acción: Para los casos étnicos, se realizará un proceso de construcción de los indicadores con enfoque étnico diferencial en un proceso participativo de construcción que refleje las realidades de las comunidades étnicas.

Resultado esperado: Batería de indicadores construidos participativamente que reflejan las realidades de las comunidades étnicas.

5.4.1.2 Provisión de asistencia técnica para crear líneas de base, comparaciones e indicadores para la medición del impacto de las reparaciones colectivas

5.2 Apoyar la implementación de medidas de los Planes de Reparación Colectiva para sujetos étnicos y no-étnicos

Este componente proveerá fondos para la implementación de las acciones incluidas en los PIRC que son responsabilidad directa del a Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. La selección de los SRC y acciones se llevarán a cabo mediante un marco de toma de decisión en dos niveles que será desarrollado por el proyecto.

La primera etapa del marco incluirá criterios para la selección de sujetos y la segunda incluye la selección de acciones elegibles de los planes.

5.3 Mejoramiento de la Gestión del Conocimiento y aprendizaje sobre Reparación Colectiva

A través de este componente se asistirá a la UARIV en la adquisición de capacidades técnicas y analíticas para generar conocimiento, aprender de la experiencia y compartir información, prácticas y lecciones con otros en materia de reparación colectiva. Como resultado, la Unidad puede convertirse en un centro de conocimiento e intercambio internacional sobre reparación integral, específicamente en términos de Reparación Colectiva. Este componente incluye cuatro grupos de actividades:

5.3.1 Diseño de una estrategia de gestión del conocimiento. Allí se proveerá asistencia técnica al equipo del proyecto y a la Unidad para el diseño de un documento que permita la adopción de un mecanismo para recopilar, manejar y difundir el conocimiento sobre Reparación Colectiva. Este mecanismo mejoraría la participación de la UARIV a la experticia nacional y global sobre el tema. Se espera que el manejo de la Estrategia sea asignado a la Escuela de Reparación. Se proveerá además asistencia técnica sobre el uso de sistemas de datos e información como una herramienta de manejo.

5.3.2. Desarrollo de un programa de investigaciones aplicadas para apoyar la implementación del Programa de Reparación Colectiva. Incluye a su vez: (a) Conducción de un trabajo analítico y sistematización de casos emblemáticos de Reparación Colectiva, (b) Documentación de casos de consulta previa con sujetos étnicos, tomando en cuenta el presenta marco de salvaguarda y los



Decretos Ley étnicos y, (c) La puesta en marcha de investigaciones aplicadas sobre problemas operativos específicos en materia de Reparación Colectiva

Los temas de investigación aplicada de que trata este subcomponente, incluirán aspectos relevantes, estratégicos y/o críticos para la implementación del Programa de Reparación Colectiva.

Enfoque Étnico de la acción: En casos étnicos especialmente se considerarán las investigaciones aplicadas a temáticas de territorios, si bien en la jornada de intercambio de saberes se precisó que el proyecto no adquiere predios, se plantea la posibilidad de financiar actividades de investigación asociadas a las necesidades territoriales de las comunidades étnicas (avalúos, cartografías, entre otras).

5.3.3 Promoción de intercambios de conocimiento e iniciativas de Cooperación Sur-Sur sobre Reparación Colectiva. Esta comunidad se conectará de dos formas: Recopilando información, conocimiento y prácticas sobre reparación colectiva, reconstrucción comunitaria e intercambios a través de diversos medios. Este Componente apoyará el establecimiento de una red de intercambio de conocimiento mediante la provisión de apoyo financiero para los requerimientos logísticos y administrativos de sus miembros como sea necesario. Adicionalmente, se ejecutarán iniciativas de intercambio de conocimiento y, se organizarán mesas de trabajo, foros internacionales, pasantías y entrenamientos entre pares sobre Reparación Colectiva, por parte de la Escuela de Reparaciones.

Enfoque Étnico de la acción: Para casos étnicos, se facilitarán intercambios de saberes entre las comunidades étnicas sujetos de reparación colectiva para poder salvaguardar la memoria y enriquecer la construcción de paz y la reparación desde sus propias dinámicas permitiendo una transformación de las políticas y las relaciones entre las comunidades étnicas y el Estado.

6. PRESUPUESTO

En el marco de lo previamente dispuesto, y en consideración de lo consagrado en el documento del Proyecto, la implementación del Marco Étnico tomará en cuenta el presupuesto destinado para cada componente y sus respectivas acciones.

Cada actividad propuesta en el presente Marco para el componente 1 estará obligatoriamente recogida en la estimación presupuestal general del Proyecto.



Por su parte, respecto al Componente 3, a continuación se relaciona el presupuesto estimado para el desarrollo de las actividades propuestas con sujetos de reparación colectiva étnicos:

COMPONENTE 3 "Apoyo a la gestión del conocimiento sobre reparación colectiva"			
ACTIVIDAD	Cantidad	Valor unitario	Valor total
Asistencia técnica para sistematización de intercambios de saberes en el marco de la reparación colectiva étnica.	3	7.000.000	21.000.000
Intercambio de saberes entre SRC	3	45.000.000	135.000.000
Investigaciones aplicadas para los SRC étnicos asociadas a las necesidades territoriales de las comunidades étnicas	4	25.000.000	100.000.000
Subtotal componente 3			256.000.000