

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
CODHES

Informe Sobre el Análisis de la Información Remitida por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre los Avances en el Cumplimiento del Auto 005 de Enero de 2009, en Particular, en los 14 Municipios del Departamento de Nariño de Conformidad con el Auto 012 de Febrero de 2013, Sentencia T-025 de 2004.

Preparado por:

El Equipo del Proyecto “Reparación Integral para Pueblos y Comunidades Indígenas y Afrocolombianas, Énfasis en Consulta Previa como Derecho Fundamental”

Sonia Londoño
Coordinadora

Helmer Eduardo Quiñones Mendoza
Ariel Rosebel Palacios Angulo

Investigadores

INTRODUCCIÓN

Desde que en enero de 2009 la Corte Constitucional le comunicó a Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (“la Comisión”, de la que CODHES es la secretaría técnica) el Auto 005, proferido para la *Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado en Colombia, en el marco del estado de cosas constitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004*, CODHES ha desplegado un proceso de seguimiento diferencial, específico y prioritario, a la crisis humanitaria de la población afrocolombiana y al impacto desproporcionado que tiene el desplazamiento forzado sobre el goce de sus derechos individuales y colectivos, con atención especial, dada su centralidad para la protección de su integridad cultural, en el goce efectivo de los derechos a la participación y a la consulta previa, al igual que en el contexto de la justicia transicional estructurada para estas comunidades en el Decreto Ley 4635 de 2011.

Con este informe CODHES pone a consideración de la Honorable Corte Constitucional un balance parcial sobre este proceso de seguimiento¹, en el contexto del análisis de la información remitida por el Gobierno Nacional en cumplimiento a las solicitudes de información de la Corte Constitucional en el Auto 012 del 4 de febrero de 2013, relativo a la *solicitud de información al Gobierno Nacional sobre los avances en 14 municipios del departamento de Nariño en el diseño e implementación de las cinco órdenes emitidas en el auto 005 de 2009 por la Corte Constitucional, que desarrollo el enfoque diferencial para la prevención, protección y atención de las comunidades afrodescendientes desplazadas, en el marco de la sentencia T-025 de 2004, por medio de la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado en Colombia*.

El presente informe consta de 2 capítulos. El Capítulo I se centra en el análisis de la respuesta del Gobierno Nacional en cumplimiento a las solicitudes de información de la Corte Constitucional en el Auto 012, relativas al cumplimiento de las ordenes del Auto 005, en particular en los 14 municipios del departamento de Nariño priorizados. Luego, el Capítulo II, presenta un breve diagnóstico de la situación humanitaria del departamento de Nariño, con especial atención en los municipios priorizados. Finalmente, CODHES presenta sus conclusiones y las recomendaciones que considera pertinentes para dar tratamiento adecuado al cumplimiento integral del Auto 005, en particular a la implementación de las ordenes en los municipios de Nariño priorizados.

¹ En este momento CODHES está en el proceso de consolidación de un informe de evaluación integral del nivel de cumplimiento del Auto 005 y de la profunda crisis humanitaria afrocolombiana, donde pondrá a consideración de la Corte Constitucional y del Gobierno Nacional la grave situación humanitaria afrontada por este grupo étnico, insistiendo en la urgente necesidad de integrar de forma urgente en todos los niveles de respuesta institucional del Estado colombiano un enfoque diferencial de prevención, protección, atención y reparación integral para los pueblos y comunidades afrocolombianas, ante la violación histórica, sistemática y reiterada de todos sus derechos individuales y colectivos, y la escasa atención e importancia a esta crítica problemática.

Capítulo I. Incumplimiento generalizado del Auto 005: el caso de Nariño.

La Corte Constitucional, a través de la Sala de Seguimiento Especial, advirtió en el Auto 012 de febrero de 2010 que en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales le corresponde *evaluar el nivel cumplimiento de las órdenes que se han emitido en el marco de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, en particular, de las que fueron adoptadas en el Auto 005*. Con este fin, la Corte solicitó al Gobierno Nacional informes detallados y actualizados que den cuenta de los avances en el cumplimiento de dichas órdenes para garantizar el goce efectivo de esta población desplazada, confinada y/o en resistencia, particularmente de las que se encuentran en los siguientes 14 municipios del departamento de Nariño: *El Charco, la Tola, Olaya Herrera (Satinga), Santa Bárbara de Iscuandé, Mosquera, Barbacoas, Magüi Páyan, Francisco Pizarro (Salahonda), Tumaco, Leiva, Rosario, Policarpa y Cumbitara*; solicitando información específica con relación a:

1. Las garantías de *consulta previa y participación de las comunidades afrocolombianas*.
2. Los avances en el cumplimiento de la orden de diseñar e implementar *un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana*.
3. Los avances en el cumplimiento de la orden de poner en marcha *la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio*.
4. Los avances en el cumplimiento de la orden de *diseñar y poner en marcha un plan específico de prevención y atención para cada una de las 9 comunidades del Departamento de Nariño mencionadas en el Auto 005: (i) El Charco, (ii) la Tola, (iii) Santa Bárbara de Iscuandé, (iv) Francisco Pizarro (Salahonda), (v) Tumaco, (vi) Alto Mira y Frontera, (vii) Bajo Mira y Frontera, (viii) Barbacoas y (ix) Magüi Páyan*.
5. Los avances en el cumplimiento de la orden de *diseñar e implementar una estrategia que le permita adoptar en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada, reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables*.

Y sobre...

6. Los avances en el cumplimiento de la orden de *diseñar e implementar un plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana* emitida por la Corte Constitucional en el Auto 005 de 2009 para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población afrodescendiente desplazada, confinada y/o en resistencia.

En este contexto, este capítulo pone en consideración de la Honorable Corte Constitucional el análisis de CODHES a la respuesta del Gobierno Nacional a cada una de estas órdenes del Auto 005 de 2009, de forma tal que cada sección del mismo tendrá por objeto analizar de forma específica y detallada la información remitida en el informe conjunto del Gobierno Nacional del 28 de febrero de 2013 sobre su cumplimiento, en los términos de las solicitudes específicas realizadas en el Auto 012 del 4 de febrero de 2013.

A. Las garantías de consulta previa y participación de las comunidades afrocolombianas

La Corte Constitucional al señalar en el Auto 005 de 2009 que los derechos a la participación y la consulta previa en su contexto buscan proteger la integridad cultural de las comunidades afrocolombianas, quienes en medio del conflicto armado no tienen la posibilidad real de ejercer el control social y cultural de sus territorios, ya que la imposibilidad de desarrollar una vida en común en sus territorios les impide ejercer su derecho a la consulta previa como mecanismo para la protección de sus derechos colectivos, advirtió sobre *el riesgo agravado de afectación del derecho a la participación y de debilitamiento de las organizaciones comunitarias afrocolombianas y del mecanismo de consulta previa.*

El Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia mediante la ley 21 de 1991, reconoce *las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales, a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.* En ese sentido refiere la obligación de los gobiernos de *consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente,* sentido en el cual establece que: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el 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”.

En ese orden de ideas, la consulta previa es una “forma de participación que realiza el derecho a la libre determinación, de las comunidades étnicas e incluso, su derecho a la supervivencia como grupo diferenciado”², es entonces el mecanismo para la protección a la integridad cultural de los pueblos. En razón de ello, la Corte Constitucional Colombiana ha conferido a la consulta previa el carácter de derecho fundamental.

A partir de allí, ha desarrollado estándares de este derecho en su jurisprudencia. Respecto a las medidas que deben ser consultadas, en su sentencia C-030 de 2008 establece que “cuando se adopten medidas en aplicación del convenio, cabe distinguir dos niveles de

² Sentencia T-693 de 2011. Mp Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

afectación de los pueblos indígenas y tribales: el que corresponde a las políticas y programas que de alguna manera les conciernan, evento en el que debe hacerse efectivo un derecho general de participación, y *el que corresponde a las medidas administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectarlos directamente, caso para el cual se ha previsto un deber de consulta.*" (Negrilla nuestra).

En ese sentido, el Alto Tribunal ha reiterado que la afectación directa de una medida sobre los grupos étnicos se define por que esta altera el status de la comunidad, es decir que *le impone restricciones o gravámenes o le confiere beneficios*. En consecuencia, las órdenes del auto 005, en tanto se refieren a la *protección de derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima de desplazamiento forzado*, implican el deber de consulta previa con las comunidades afrocolombianas con arreglo al Convenio 169 de la OIT, y los estándares de la Corte Constitucional.

En el auto 005, la Corte Constitucional señaló, entre otras, que:

"Para el diseño e implementación de los planes específicos, las autoridades deberán: 1) Promover la participación efectiva de estas comunidades, siguiendo las reglas jurisprudenciales sobre participación de los grupos étnicos, respetando las autoridades legítimamente constituidas, y garantizando espacio suficiente para que los líderes presenten a las comunidades las medidas que serían adoptadas y para que éstas presenten sugerencias u observaciones que deberán ser valoradas específicamente por las autoridades gubernamentales nacionales y territoriales correspondientes. 2) Aplicar efectivamente las reglas sobre participación efectiva de las consultas derivadas del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. (...) 4) En todas las consultas que se realicen deberá garantizarse la presencia de un delegado de la Defensoría del Pueblo, y 5) Este proceso podrá ser acompañado por las organizaciones que participaron en la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, por organismos internacionales y por expertos académicos" (Negrilla Nuestra)

En el marco del seguimiento a la sentencia T-025, en específico, al cumplimiento del Auto 005 de 2009, la Corte Constitucional solicitó al Gobierno Nacional en el auto 012 de 2013, en particular al Ministerio del Interior y a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), informar respecto a la garantía del derecho fundamental a la consulta previa sobre:

- i) Los procesos de socialización y capacitación sobre el auto 005, su órdenes y la garantía de consulta previa
- ii) Los espacios concertados y las autoridades comunitarias (por ejemplo, Comisión Consultiva de Alto Nivel, organizaciones de segundo nivel, representantes legales de consejos comunitarios, miembros de juntas de Consejos Comunitarios, etc.) que se han reconocido, han participado y con los que se espera continuar los procesos de concertación y consulta para dar cumplimiento a las garantías de participación y consulta previa ordenados por la Corte Constitucional
- iii) los mecanismos adoptados para garantizar la participación de otras organizaciones que no se sienten representadas por la Comisión Consultiva de Alto Nivel, como por ejemplo las comunidades agrupadas en consejos comunitarios que no tienen título colectivo,

organizaciones de base, organizaciones civiles como AFRODES, PCN, CNOA, CIMARRON, etc.

iv) el registro actualizado de consejos comunitarios y organizaciones de comunidades negras o afrocolombianas, con presencia, acción y/o influencia en los municipios arriba referenciados,

v) el cumplimiento del requisito que la Corte ha establecido en sentencias como: T737 de 2005, C-208 de 2007 e, incluso, en el mismo auto 005 de 2009 de habilitar espacios de participación y concertación previos, para consultar y acordar con las mismas comunidades la forma en que se realizar el proceso consultivo.

En ese orden de ideas, y de acuerdo con la estructura de la orden primera del auto 012, nos permitimos remitir una respuesta al informe de cumplimiento del Gobierno Nacional:

i) Los procesos de socialización y capacitación sobre el auto 005, su órdenes y la garantía de consulta previa

En sus visitas de campo a regiones del departamento de Nariño, entre ellas Tumaco y el municipio de Cumbitara, las autoridades de Consejos Comunitarios y organizaciones de segundo nivel, entre ellas RECOMPAS y COPDICONC, tanto como organizaciones afiliadas a la AFRODES y otras organizaciones de víctimas, señalaron a CODHES que el auto 005 no ha sido socializado debidamente y que muchas comunidades desconocen el alcance de las órdenes allí contempladas. Esta información fue reiterada por el Defensor Comunitario de Tumaco en enero de 2013.

En este contexto, los delegados de organizaciones de segundo nivel y de Consejos comunitarios del Pacífico sur (Valle, Cauca y Nariño)³ después de reunirse en procura de identificar los avances en la implementación del Auto 005 de 2009 en esta región, en un comunicado público emitido el 17 de febrero de 2013 -que citamos en extenso dada su importancia para entender esta crítica situación- señalaron:

[...] hemos venido identificando que persiste y se incrementó el estado de cosas inconstitucionales planteadas en el Auto 005 emanados de la corte Constitucional, como es la presión sobre el territorio y el escalamiento del conflicto social y armado; de

³ Por Cauca: COCOCAUCA ASOCONSEJOS TIMBIQUI CONSEJO COMUNITARIO SANJOC CONSEJO COMUNITARIO EL PLAYÓN CONSEJO COMUNITARIO LA INTEGRACIÓN CONSEJO COMUNITARIO LA MAMUNCIA CONSEJO COMUNITARIO LOS MANGLARES CONSEJO COMUNITARIO NEGROS EN ACCIÓN CONSEJO COMUNITARIO NEGROS UNIDOS CONSEJO COMUNITARIO RENACER NEGRO CONSEJO COMUNITARIO PATIA NORTE CONSEJO COMUNITARIO PATIA SUR CONSEJO COMUNITARIO PARTE BAJA SAIJA CONSEJO COMUNITARIO CUERVAL CONSEJO COMUNITARIO RÍO NAPI CONSEJO COMUNITARIO ALTO GUAPI CONSEJO COMUNITARIO GUAJUÍ CONSEJO COMUNITARIO GUAPI ABAJO CONSEJO COMUNITARIO DE CHANZARÁ; Por Nariño: ASOCOETNAR RECOMPAS; Por valle del Cauca: PALENQUE EL CONGAL-PCN FECOVA CONSEJO COMUNITARIO DE BELLA VISTA. Pronunciamento dado en López de Micay a los 15 días de febrero de 2013. Véase en: <http://cococauca.org/2013/02/17/pronunciamento-del-espacio-de-articulacion-regional-del-pacifico-sur/>

igual las violaciones de derechos por parte del gobierno colombiano que contrarían el marco constitucional y jurisprudencial para las comunidades negras. En tal sentido el gobierno colombiano ha generado una serie de acciones que se expresan en: [1] Desconocen la estructura propia de las organizaciones y sus formas internas. [2] Están realizando negociaciones de forma aislada en la cual rompen con las dinámicas propias de las organizaciones y sus consejos comunitarios. [3] Realizan acciones inconsultas para la implementación de planes específicos y de caracterización. [4] Delegan sus responsabilidades a terceros, cuyos operadores además desconocen el enfoque diferencial para grupos étnicos. [5] Impone tiempos y ritmos desconociendo los mandatos de las órdenes de la Corte Constitucional. [6] Sus instituciones actúan de forma desarticulada frente a lo estructural, lo que genera dispersión, choque, confusión, y desgastes en nuestras comunidades negras. En síntesis el gobierno está actuando por fuera del enfoque diferencial étnico. Frente a lo anterior las organizaciones participantes en la ruta de trabajo conjunto para la implementación del auto 005 del Pacífico sur, expresamos que:

Rechazamos de manera tajante las acciones del gobierno Nacional y no validamos ninguna acción que se desarrolle en nuestros territorios con respecto al Auto 005/09; hasta tanto hayan garantías, técnicas, metodológicas, procedimentales, presupuestales y logísticas, y se habilite un espacio de concertación regional del pacífico sur.

Les exigimos al gobierno Nacional rinda un informe sobre la inversión o presupuesto ejecutado con respecto a la implementación del Auto 005 y los impactos alcanzados.

A los organismos de control Procuraduría general, Defensoría del Pueblo y Contraloría su colaboración y acompañamiento a este proceso.

Solicitamos a la Corte Constitucional, que se pronuncie con respecto al incumplimiento de las ordenes emanadas en el auto 005/09, en el territorio región del pacífico sur.

En contraste, el informe presentado por el Gobierno Nacional reporta algunas reuniones con los Consejos Comunitarios para avanzar con las órdenes del auto 005, sin embargo, no es claro que el principio de informar de forma diferencial sobre el Auto 005, y garantizar que las medidas sean comprendidas y analizadas con tiempo suficiente por las comunidades, haya sido observado. De hecho, la información hasta ahora reportada indica todo lo contrario. Por ejemplo, en el informe del Gobierno se advierte que “se habilitaron espacios de participación y concertación al interior de las cuales se presentó y socializó la metodología que se utilizaría para dar cumplimiento a la orden tercera del Auto 005 de 2009”, señalando que a ese “proceso se ha llamado a las organizaciones de base y de segundo nivel” citando entre ellas ASOCOETNAR, COPDICONC y RECOMPAS, sin embargo, esta última informó a CODHES en su visita de monitoreo de enero de 2013 a la ciudad de Tumaco que si bien se realizó una reunión con representantes del Gobierno Nacional (30 julio 2012), esta no condujo a ningún avance, entre otras, por la celeridad con la que se pretendía adelantar procesos desconocidos y no concertados sobre las comunidades y territorios, y porque se pretendía pasar tal reunión como una socialización del Auto y las organizaciones convocadas no lo aceptaron.

Según informó RECOMPAS a CODHES los representantes del Ministerio del Interior al no poder validar su intervención en las organizaciones de segundo nivel en los términos por ellos definidos, los mismos rompieron la ruta de aproximación al Auto 005 que las mismas habían definido de forma autónoma para abordar su implementación en Nariño, en un trabajo auspiciado desde el 2009 por el ACNUR y el Consejo Noruego para los Refugiados, y desconociendo el mandato y posición de las mismas, con intimidaciones y

presiones, decidieron de forma arbitraria aproximándose sin su mediación a los Consejos Comunitarios arbitrariamente seleccionados. Todo lo cual condujo, según reportaron, a fuertes divisiones en el seno de RECOMPAS y al debilitamiento de este proceso organizativo. Al respecto RECOMPAS manifestó en un comunicado público emitido el 23 de octubre de 2013 que:

Es fundamental, que el Ministerio del Interior respete los procesos comunitarios y la articulación que las comunidades negras de Nariño (ASOCOETNAR, RECOMPAS, COPDICONC) han tenido hasta el momento y con la propuesta de recursos a largo plazo, no se pretenda fraccionar las dinámicas comunitarias de la región que se han mantenido hasta ahora de trabajar en conjunto lo relacionado al auto 005 de 2009. (anexo 1)

De otro lado, respecto a la garantía del derecho a la consulta previa en el marco de estas intervenciones el Gobierno Nacional en su informe del 28 de febrero de 2013 ha esgrimido argumentos orientados a evadir el deber de consulta previa de las medidas del Auto 005, entre ellos:

“Sin embargo y pese a nuestro empeño, inquieta al gobierno que los planes específicos de atención y protección y el plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales, como resultado de esta metodología participativa (garantizadora del derecho fundamental a la participación) deban ser sometidos posteriormente a un proceso de consulta posterior, bajo el argumento que dichos instrumentos no tuvieron consulta previa, por cuanto se desconocería la participación misma de la comunidad en la construcción de los planes específicos y del plan de caracterización, su implementación resultaría incierta en cuanto a la exigibilidad de un tiempo adicional y costoso en términos presupuestales” (negrilla nuestra)

Esta argumentación evidencia un desconocimiento del alcance y trasfondo del derecho fundamental a la consulta previa, pues no refleja una comprensión de la consulta previa como mecanismo para la protección de la integridad física y cultural de las comunidades afrocolombianas y en consecuencia, como derecho fundamental, sino como un trámite o requisito que en lugar de un diálogo intercultural, representa un problema, ya que según el mismo Gobierno *“se plantea la problemática de sumarle a esta (metodología) la consulta previa de los pueblos concernidos”*.

Al respecto es de señalar que según el artículo 14 del decreto 2893 de 2001⁴, algunas de las funciones de la Dirección de Asuntos para Comunidades negras son:

“1. Asesorar en la formulación y apoyar el seguimiento de la política pública orientada al reconocimiento, protección y desarrollo de la diversidad étnica y cultural para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que vele por su integridad y promueva sus derechos.

⁴ Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.

2. Diseñar programas de asistencia técnica y social de apoyo a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

3. **Coordinar interinstitucionalmente la realización de los espacios de participación para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras previstos por la ley, y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representan.**

4. **Diseñar y ejecutar programas y proyectos de fortalecimiento de los procesos organizacionales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.**

(...) 6. **Coordinar y realizar los procesos de consulta previa para la adopción de medidas legislativas y administrativas del nivel nacional, de conformidad con los lineamientos acordados para el efecto. (negrilla nuestra)**"

Asimismo, el artículo 168 de la ley 1448 de 2011, establece que una de las funciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas es: "Implementar los mecanismos y estrategias para la **efectiva participación de las víctimas con enfoque diferencial** en el diseño de los planes programas y proyectos de atención, asistencia y reparación integral".

Dadas estas obligaciones encaminadas a la protección de derechos de comunidades afrocolombianas, en particular el derecho a la participación y la consulta previa como uno de los mecanismos de este derecho, es altamente preocupante que la institucionalidad encargada de proteger la diversidad cultural y fortalecer los derechos de las comunidades afrocolombianas presente objeciones frente al derecho a la consulta previa en el diseño de las medidas del auto 005, bajo el postulado de que una metodología participativa reemplaza el deber de la consulta.

Es de anotar que el hecho de consultar previamente las medidas del auto 005, bajo los estándares internacionales y de jurisprudencia de la Corte Constitucional, conduciría a un **fortalecimiento de los procesos organizativos de las comunidades afrocolombianas** (función de la dirección de asuntos para comunidades negras establecida en el artículo 14, numeral 4 del decreto 2893 de 2011), lo cual, además de avanzar con el diseño de las medidas del auto 005, fortalecería a las comunidades frente a futuros procesos de consulta previa de medidas administrativas y legislativas.

Por su parte, el argumento de que la consulta implica un tiempo adicional, es paradójico, toda vez que después de 4 años de haberse expedido el auto 005, el gobierno nacional no ha dado cumplimiento cabal a ninguna de sus órdenes, al punto de que varias comunidades afrocolombianas no tienen conocimiento de las medidas de protección ordenadas por la Corte Constitucional en esta providencia. En relación con lo anterior, el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia del Sistema Interamericano y de la Corte Constitucional, han establecido que la consulta debe llevarse a cabo bajo procedimientos culturalmente apropiados, de manera que el gobierno nacional no podría imponer tiempos o procedimientos. "Asimismo significa que los pueblos deben contar con toda la información relevante y la puedan comprender para lo cual, los pueblos deberán disponer de tiempo suficiente a fin de que organicen sus propios mecanismos de toma de decisiones

y participen de forma eficaz en las decisiones tomadas de forma coherente con sus tradiciones culturales y sociales”⁵

Entre tanto, justificar la omisión del deber de garantizar el derecho fundamental a la consulta previa en razón de los altos costos presupuestales de los procesos de consulta es alarmante. Al respecto, y en aras de la garantía de derechos constitucionales de las comunidades afrocolombianas, el gobierno nacional debería buscar recursos presupuestales para cumplir con su deber de proteger y garantizar el derecho a la consulta previa, y sus derechos conexos.

-.. Finalmente, cabe señalar que la Defensoría del Pueblo no ha sido convocada a los procesos de participación y consulta previa de las comunidades de Nariño concernidas en el auto 005.

ii) Los espacios concertados y las autoridades comunitarias (por ejemplo, Comisión Consultiva de Alto Nivel, organizaciones de segundo nivel, representantes legales de consejos comunitarios, miembros de juntas de Consejos Comunitarios, etc.) que se han reconocido, han participado y con los que se espera continuar los procesos de concertación y consulta para dar cumplimiento a las garantías de participación y consulta previa ordenados por la Corte Constitucional;

En otro de los acápites del informe, el gobierno nacional refiere que:

Este ejercicio de toma conjunta de decisiones con la comunidad parte de la socialización, divulgación y concertación del plan de trabajo con la junta del consejo comunitario y en caso de ser necesario, y según la complejidad de cada caso, con la asamblea de la comunidad, en cumplimiento al derecho a la Consulta Previa consagrado en el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) y demás normatividad que rige en la materia.⁶

Al respecto cabe señalar que la consulta previa es una expresión del derecho a la participación, y es un ejercicio de democracia participativa, de manera que cualquier proceso de consulta debe respetar los espacios propios de toma de decisiones que en el caso de consejos comunitarios, es la asamblea.

En resumen la Corte Constitucional ha estipulado que: “los procesos de consulta previa no podrán responder a un modelo único aplicable indistintamente a todos los pueblos indígenas, pues para dar efectiva aplicación al Convenio 169 de la OIT y en especial a lo dispuesto en su artículo 6° y del artículo 7° de la Carta, los procesos de consulta deberán ante todo garantizar los usos y costumbres de los pueblos indígenas, respetando sus métodos o procedimientos de toma de decisiones que hubieren desarrollado.”

iii) los mecanismos adoptados para garantizar la participación de otras organizaciones que no se sienten representadas por la Comisión Consultiva de Alto Nivel, como por

5 Gaitán, Olga Lucía. 2012. El derecho fundamental a la Consulta Previa: Línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia. Documentos Codhes No 24. Editorial Kimpress, Bogotá. Pg 33

⁶ Párrafo repetido en las páginas 13 y 16 del citado informe.

ejemplo las comunidades agrupadas en consejos comunitarios que no tienen título colectivo, organizaciones de base, organizaciones civiles como AFRODES, PCN, CNOA, CIMARRON, etc.;

El informe no establece que consejos comunitarios no cuentan con título colectivo, y tampoco refiere los mecanismos adoptados para garantizar la participación de organizaciones como CNOA, AFRODES, CIMARRÓN, PCN, y otras.

iv) el registro actualizado de consejos comunitarios y organizaciones de comunidades negras o afrocolombianas, con presencia, acción y/o influencia en los municipios arriba referenciados,

v) el cumplimiento del requisito que la Corte ha establecido en sentencias como: T737 de 2005, C-208 de 2007 e, incluso, en el mismo auto 005 de 2009 de habilitar espacios de participación y concertación previos, para consultar y acordar con las mismas comunidades la forma en que se realizar el proceso consultivo.

El numeral 1.3, del informe en mención, referente al cumplimiento del *requisito que la corte ha establecido en sentencias como: t737 de 2005, c-208 de 2007 y auto 05 de 2009 de habilitar espacios de participación y concertación previos, para consultar y acordar con las mismas comunidades la forma en que se realizara el proceso consultivo*, señala:

“Al respecto la metodología más apropiada al construir políticas públicas desde las bases, resulta ser la de investigación acción participativa, la cual viene siendo incorporada por el Ministerio, en la medida que garantiza el ejercicio al derecho fundamental a la participación y cumple con las condiciones mínimas de participación derivadas del convenio 169 de la OIT. En tal sentido nos remitimos a la respuesta del literal (i) de la orden segunda del auto 12 de 2013, en la que se plantean las características de la metodología y se plantea la problemática de sumarle a esta la consulta previa de los pueblos concernidos” (Negrilla Nuestra).

Precisamente, respecto al proceso preconsultivo, la Corte Constitucional en la sentencia C-208 de 2007, advirtió que “el proceso consultivo que las autoridades gubernamentales tienen que llevar a cabo ante los grupos étnicos para adoptar una decisión que afecte sus intereses, deberá estar precedido de una consulta acerca de cómo se efectuará el proceso consultivo”. De manera que es allí donde se define la metodología y orientación del proceso de consulta, y la metodología más apropiada no puede definirse a priori como un modelo único, sino en la etapa preconsultiva con la comunidad. Al respecto según información allegada a CODHES, por parte de las organizaciones y consejos comunitarios de Nariño, no se ha cumplido con el requisito del proceso preconsultivo con las comunidades de este departamento para efectos de las medidas del auto 005.

Respecto a la metodología empleada, líderes de consejos comunitarios y miembros de juntas de gobierno, señalaron a CODHES que la metodología empleada no fue participativa y por el contrario se busca imponer un modelo único.

B. Un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana, concretamente en los 14 municipios de Nariño.

Con el propósito de fortalecer los mecanismos de protección de los territorios colectivos y ancestrales de pueblos y comunidades afrocolombianas la Corte Constitucional en el Auto 005 ordenó al Ministerio del Interior y Justicia (ahora Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia) y a otras agencias gubernamentales, el diseño e implementación de un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales, con una amplia participación de los Consejos Comunitarios de población afrocolombiana así como de las organizaciones de población desplazada que manifiesten su interés en participar, en particular la AFRODES.

El plan supone determinar como mínimo: (i) la situación jurídica de los predios señalados como territorios colectivos -titulados o en procesos de titulación- y ancestrales; (ii) las características socioeconómicas de las comunidades asentadas en dichos territorios; (iii) la situación fáctica y jurídica en que se encuentran los consejos comunitarios y las autoridades locales constituidas en dichos territorios; (iv) los riesgos y potencialidades para la protección de los territorios; (v) los obstáculos jurídicos que impiden la protección efectiva de dichos territorios; y (vi) los mecanismos para garantizar la restitución efectiva de los territorios cuya propiedad haya sido transferida con violación de lo que establece la Ley 70 de 1993, incluido el establecimiento de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre dichos territorios sin el cumplimiento de lo ordenado por la Constitución y la Ley 70 de 1993. El plan debía estar diseñado para el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 se debía presentar un informe sobre la culminación de su proceso de implementación.

En el Auto 012 de febrero de 2013 la Corte Constitucional solicita al Ministerio del Interior -Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras- y a la UARIV un informe actualizado y detallado que de cuenta en los avances en el cumplimiento de la orden, en concreto en la 14 municipios de Nariño. Asimismo, solicita se le informe (i) de manera detallada sobre la metodología implementada por la firma Cifras y Conceptos, y los resultados obtenidos hasta el momento en la caracterización de los territorios ubicados en los municipios mencionados, y (ii) remitir copia de las encuestas que se están realizando en las comunidades. En lo que sigue, la primera sección de este literal presenta los resultados generales reportados en cumplimiento de esta orden, posteriormente, la siguiente sección, la información específica reportada sobre los puntos (i) y (ii).

Plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana

Sobre el plan de caracterización, presupuesto fundamental para el cumplimiento de las demás ordenes del Auto 005 ya que supone identificar en el territorio Nacional los territorios ancestrales y colectivos de la población afrocolombiana, sustento material de su cultura, el informe no presenta información que permita inferir avances en la implementación efectiva del plan en cuanto a determinar la ubicación y características de

este conjunto de territorios, en consecuencia, tampoco identifica su situación jurídica y fáctica, ni los riesgos, potencialidades, más grave aún, no se identifican los mecanismos o la ruta específica para su restitución.

Al respecto llama la atención que si bien La Corte Constitucional solicita un informe detallado sobre los avances hasta ahora alcanzados, el informe del Gobierno no reporta ni siquiera información sobre la “línea base” previamente establecida ni sobre su utilización, a pesar de que la misma fue reportada como construida desde el informe de marzo de 2011.

El informe, sin embargo, presenta avances en cuanto al diseño de una condición previa para el diseño e implementación del Plan, concretamente, la determinación de **una metodología** para su desarrollo (de la que hablaremos en la siguiente sección). En efecto, el informe del Gobierno señala que “durante el primer trimestre de 2012, en el marco del Convenio de Cooperación 289 CM-197 suscrito entre el Ministerio del Interior y la Organización Internacional para las Migraciones” se ejecuto por la firma Cifras & Conceptos un *proyecto piloto de diseño e implementación de una metodología*. Este proyecto piloto se aplicó en una comunidad y en seis Consejos Comunitarios así: en los Consejos Comunitarios Bahía Málaga, Bajo Calima y Playa Renaciente en el departamento del Valle del Cauca, en el Consejo Comunitario Río Cauca en el departamento de Cauca, en el Consejo Comunitario ma-kankamana (San Basilio de Palenque) en el departamento de Bolívar, en el Consejo Comunitario COCOMOPOCA en el Chocó, y en el Consejo Comunitario Rescate las Varas en el departamento de Nariño. Como veremos, el “proyecto piloto” tuvo como resultado la metodología de la que tratare la siguiente sección.

Metodología e instrumentos para el Plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana

Como pone en evidencia el informe presentado por el Gobierno en cumplimiento del Auto 012 de febrero de 2013, el reporte tan solo “da cuenta de la metodología utilizada en el proceso de caracterización aplicada en el departamento de Nariño de conformidad con la metodología aplicada por la firma cifras y conceptos dentro del proyecto piloto **“DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA METODOLOGÍA PARA EL PLAN DE CARACTRIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS COLECTIVOS Y ANCESTRALES HABITADOS POR COMUNIDADES NEGRAS Y PALENQUERAS”** .

Al respecto lo primero que debe precisarse es que en el departamento de Nariño en el marco de este “proyecto piloto” no se desarrollo nada más que la prueba de una metodología, y por lo mismo, ninguna caracterización. Como indicaron a CODHES los representantes de la Junta de Gobierno del Consejo Comunitario Rescate las Varas la propuesta de la firma consultora Cifras y Conceptos no fue la de hacer **la caracterización** tal como lo ordena el Auto 005, sino tan solo el hacer un piloto para ajustar y definir la metodología idónea para el posterior diseño e implementación del Plan. De ahí que en la intervención tan solo aplicaron los instrumentos diseñados por la firma en comento tan solo en una de las quince veredas que integran el territorio del Consejo Comunitario, la

vereda las Varas (anexo 10, informe del Gobierno), y por ello, según se informó a CODHES, **no se realizó la Consulta Previa que requeriría adelantar la caracterización en los términos establecidos por la Corte Constitucional.** En cambio, según reporta el Gobierno, el “proyecto piloto” utilizó garantizó el derecho a la participación con la metodología de Investigación Acción Participativa que “buscó la construcción horizontal y colectiva del conocimiento a partir de la participación activa de la comunidad a lo largo del proceso de investigación”.

En este contexto llama la atención que el Gobierno Nacional reporte a la Corte que “[e]ste ejercicio de toma conjunta de decisiones con la comunidad partió de la socialización, divulgación y concertación del plan de trabajo con la junta del consejo comunitario y en caso de ser necesario, con la asamblea de la comunidad, en **cumplimiento al derecho a la Consulta Previa consagrado en el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) y demás normatividad que rige en la materia**” (la negrilla es nuestra). Llama la atención que el Gobierno afirme que cumplió con el derecho a la Consulta Previa sobre todo porque el “proyecto piloto” no contempló ni el desarrollo de Consultas Previas, ni la pre Consulta que supondría el cumplimiento efectivo de este derecho siguiendo la jurisprudencia que rige la materia.

Preocupa además que el Gobierno reporte que “en su aplicación [del “proyecto piloto”], se consideró lo estipulado en el **Decreto Ley 4635 que reglamenta la Ley de Víctimas**” (la negrilla es nuestra). Preocupa a CODHES en primer lugar que ni si quiera se socializó con las comunidades el Decreto 4635 en el marco del “proyecto piloto”, y preocupa aún más, que el Gobierno mismo considere al Decreto Ley 4635 de 2011 como un decreto reglamentario de la Ley 1148 de 2011, error jurídico que no solo puede confundir a las comunidades sobre la jerarquía de sus derechos, sino que además confunde un mecanismo normativo con fuerza de ley que tiene aplicación directa de los principios de la constitución y no depende su interpretación ni reglamenta otro mecanismo; con la anotación que el decreto de ley de víctimas afrocolombianas se redacta de una manera diferencial para dichos pueblos para atender a unas necesidades particulares y culturales, por ende se emitió un mecanismo especial diferente de la Ley 1448 para este pueblo.

De otro lado también preocupa que se señale que el proyecto piloto “consideró lo estipulado en el Decreto Ley 4635”, en especial porque este mecanismo contempla la obligatoriedad de la fase de preconsulta en el proceso de caracterización de daños colectivos e identificación de necesidades específicas, para garantizar el derecho fundamental de la consulta previa a las víctimas afrocolombianas (artículo 104) en el diseño, implementación y evaluación del Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC). Esto, en el entendido de que el PIRC es el instrumento técnico fundamental del Decreto Ley en tanto que por medio del este se garantizará el cumplimiento de la reparación integral a los sujetos colectivos étnica y culturalmente diferenciados de las víctimas individuales y colectivas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (artículo 17).

“En relación con las comunidades negras del Departamento de Nariño”

En el informe el Gobierno reporta a la Corte Constitucional en diferentes secciones del acápite lo relativo a esta solicitud específica, además del pilotaje desarrollado en el Consejo Comunitario Rescate las Varas, se informa que “[d]urante del año 2012 se continuo adelantando el proceso de caracterización en otros 6 Consejos Comunitarios , del levantamiento de la información primaria, secundaria y georeferenciación, la cual ya se sistematizó y se encuentra en fase de validación y socialización interinstitucional”. Entre los 6 Consejos Comunitarios relacionados en el informe 2 corresponden al departamento de Nariño, el Consejo Comunitario Río Rosario y el Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera.

Sobre los avances reportados en los 2 Consejos Comunitarios del municipio de Tumaco adicionales a Rescate las Varas, cabe reiterar que en el “proyecto piloto” no tenía por objeto desarrollar caracterizaciones sino modelar y determinar la metodología para el Plan, de manera que si las 6 “caracterizaciones” del segundo semestre de 2012 reportadas se desarrollaron en la aplicación del mismo proyecto, las mismas adolecerían de las mismas limitaciones de las pruebas piloto, es decir, que no se extenderían a caracterizar la totalidad del territorio ancestral o colectivo, sino que se aplicarían a modo de prueba o avance parcial en alguna de sus zonas o veredas. Más aún, sobre el desarrollo de este proceso el Gobierno no anexa informes y tan solo señala que pasados 5 meses de 2013 aún se encuentra “en fase de validación y socialización interinstitucional”, y según la información preliminar reportada a CODHES, tal proceso tan solo se extendió al total del territorio colectivo del Consejo Comunitario Río Rosario, mientras que en los otros 5 Consejos Comunitarios se avanzó no en todo el territorio colectivo o ancestral sino solamente en alguna de sus veredas.

Cabe señalar, a modo de conclusión sobre el análisis del nivel de cumplimiento del *Plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales afrocolombianos*, que la única información específica reportada en el informe es la derivada del piloto realizado en el Consejo Comunitario Rescate las Varas del municipio de Tumaco, de modo que el Gobierno en su informe no reporta ninguna información concreta sobre el nivel de cumplimiento de la orden en los demás municipios (13) de Nariño referenciados por la Corte en el Auto 012 de 2013, **solo se reportan información concreta con relación a una de las veredas de uno de 15 Consejos Comunitarios de Tumaco** y se omite mención alguna a la situación de las comunidades afrocolombianas de Tumaco que no viven en territorios colectivos, a pesar de que el Plan de caracterización supone caracterizar a su vez los territorios ancestrales mayoritariamente habitados por población afrocolombiana, como es el caso de los 14 municipios de los que se solicita información específica. El informe no reporta la situación concreta de estos territorios con relación a los 10 riesgos específicos identificados por la Corte en el Auto 005, ni tan poco sobre la situación relativa a las causas transversales de las afectaciones de las víctimas afrocolombianas, en particular las relacionadas con las industrias extractivas como la minería o zonas de agricultura a escala relacionada con los monocultivos o con los megaproyectos que involucran territorios ancestrales o colectivos. El informe tampoco se informa sobre las violaciones al derechos internacional humanitario y a los derechos humanos de las que han sido víctimas los afrodescendientes ubicados en dichos territorios desde la expedición del Auto 005.

Sobre la metodología y las encuestas...

Ahora bien, según informa el Gobierno a la Corte la metodología se desarrolla en 4 fases, y en cada una de ellas “busca adecuarse a los escenarios propios de encuentro y toma de decisiones, así como al lenguaje y a las formas de expresión (verbales y no verbales) de cada comunidad”. Las fases son: *Fase 1. Socialización y Ajustes del proyecto; Fase 2. Recolección de información de campo (aplicación de formularios de territorio y hogares, talleres, cartografía social, georeferenciación y grupos focales); Fase 3. Sistematización de la información y elaboración del documento de caracterización. Fase 4. Construcción participativa de las conclusiones y socialización de los resultados de la investigación.*

Con relación a la valoración de esta metodología y su aplicación cabe retomar algunas de las conclusiones derivadas de la presentación de los resultados del proyecto “**Colombia conoce sus territorios y comunidades afrodescendientes**”, realizada en septiembre de 2013 por la firma consultora Cifras y Conceptos y recogida en un documento titulado “Memorias 17, 18, 19 septiembre de 2012”, en particular el capítulo “Caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados por comunidades negras y palenqueras”. En este balance se señala que el proyecto “permitió el fortalecimiento de las comunidades, capacitándolas en la aplicación de instrumentos cuantitativos, en cartografía social, en instrumentos de geo-referenciación y por último en diseño de formularios, todo esto a través de un plan de trabajo con los consejos comunitarios, sus representantes, el presidente de la junta, investigadores junior y los geo-referenciadores”.

Sobre la metodología y sobre los instrumentos los líderes convocados advirtieron que era necesario que la misma “destine mucho más tiempo y que en las encuestas se especifique la calidad y el tipo de servicio que se presta, por ejemplo, si cuenta con conexión de energía pero a determinadas horas del día y determinados meses del año; de igual forma, se habla de cobertura pero no se pregunta por la calidad del servicio [...] En el tema de la salud, se pregunta sobre unas enfermedades que no coinciden con las que realmente se han ido presentando durante los últimos seis meses, así que se propone revisar las opciones o categorías para incluir enfermedades respiratorias que son típicas en las personas que trabajan en la minería.”. Sin embargo el informe del Gobierno no reporta modificaciones en la metodología de acuerdo con las observaciones presentadas por los líderes, como lo supondría una metodología participativa, ni reporta que los instrumentos de recolección de información, las encuestas de hogares y territoriales, hayan sido modificados para integrar un enfoque diferencial sensible a las características específicas demandadas por estas comunidades.

Sobre la aplicación de los instrumentos de recolección de información los líderes señalan que “[e]n cuanto a la aplicación de las encuestas, no se tuvo en cuenta el tiempo que se requería para hacerlas, el contexto de la zona ni las organizaciones de víctimas que se encuentran en el territorio. Por ejemplo en el caso de Cocomopoca las encuestas se realizaron en pleno paro armado.” Más aún, en las *Memorias* se advierte que los líderes precisaron que “lo que les preocupa a los representantes de los consejos, es que el Ministerio del Interior sólo adelantó el estudio en unas pocas comunidades y lo muestra como una caracterización real, dejando por fuera a un sin número de

comunidades que poseen diferentes características, realidades y necesidades particularmente.” Y que “los representantes cuestionaron el tiempo estimado para construir los planes estratégicos y los planes específicos, al considerar que por lo general se establece muy poco tiempo para la realización de estas tareas, porque no se tiene en cuenta la manera en que la comunidad trabaja”.⁷

Como se desprende de este análisis y de la evaluación directa de los representantes de los consejos comunitarios hasta ahora involucrados de los avances reportados, la metodología usada y los instrumentos de investigación parecen fallar no solo en los tiempos para su implementación, sino más preocupante aún, en la recolección y pertinencia de la información, pues la falta de un enfoque diferencial en los mismos no permitiría detectar desde una perspectiva socioeconómica diferencial las desigualdades específicas que sufren los afrodescendientes en sus territorios, y con relación a las víctimas, las características específicas de los daños y las situaciones específicas en torno a los daños y la vulneración de sus derechos. Situación que haría probable que las medidas de prevención, protección, atención, restitución y reparación integral que dependen de esta caracterización, queden subdeterminadas en tanto que corren el riesgo de que se diseñen sin conocer el verdadero alcance e intensidad de los problemas diferenciales que enfrentan los afrodescendientes en sus territorios y comunidades.

C. La ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio, concretamente en los 14 municipios de Nariño.

Para la protección de los territorios colectivos y ancestrales la Corte Constitucional ordenó en el Auto 005, de forma complementaria al *Plan de caracterización*, poner en marcha la ***ruta étnica del proyecto de protección de tierras y patrimonio***. Entre las agencias del Gobierno Nacional responsables de esta orden están el Ministerio del Interior y de Justicia, el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio de Agricultura y Acción Social (Ahora “Departamento para la Prosperidad Social”). La ruta se debía poner en marcha a más tardar el 30 de octubre de 2009, siendo de aplicación obligatoria en las siguientes situaciones:

⁷ *Memorias 17, 18, 19 de septiembre de 2012. Taller consultivo para la caracterización de Consejos Comunitarios y sus territorios en 4 municipios: Mahates (Bolívar), Luruaco (Atlántico), Francisco Pizarro (Nariño) y Providencia (San Andrés islas)* Cifras y Conceptos. Sobre este documento cabe advertir que evidencia fallas técnicas importantes, por ejemplo, se referencia el “Acuerdo OIT” refiriéndose al Convenio 169 de la OIT, y se habla de “el Decreto 4635” y no del Decreto Ley 4635, de conformidad con la fuerza de Ley de este mecanismo. El peligro de estos errores es que se derivan de documentos técnicos de los expertos oterceros seleccionados para trabajar e implementar medidas del Auto 005 con las comunidades, quienes al desconocer o confundir estos mecanismos normativos desconocen a su vez la jerarquía específica de los derechos la población afrocolombiana y sus víctimas, sujetos de especial protección constitucional, y con ello se corre el peligro de que estas confusiones sean llevadas a los representantes y comunidades en el marco de sus intervenciones y capacitaciones. Véase en:

<http://www.cifrasconceptos.com/cms/modules/publicaciones/files/CVNT.Memorias%20taller%20consultivo.pdf>

1. En situaciones de desplazamiento masivo (como se verá en el Capítulo II, CODHES identifico en los 14 municipios de Nariño referenciados entre 2009 y 2012);
2. Cuando la Defensoría del Pueblo haya emitido un informe de riesgo que involucre a las comunidades afrocolombianas;
3. En zonas de desarrollo de megaproyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria que involucre territorios ancestrales.
4. Cuando los informes de análisis de las autoridades sobre la evolución de la situación de orden público señalen un riesgo particular para las comunidades afrocolombianas en determinadas regiones.

Sobre los avances de la *ruta étnica* el Gobierno informa sobre la implementación de una plataforma tecnológica para la recepción de formularios y solicitud de medidas de protección que contempla el ingreso de solicitudes de medidas de protección suscritas por comunidades afrodescendientes, en funcionamiento desde febrero de 2012. Sin embargo no se indica de capacitaciones a estas comunidades sobre la nueva plataforma y su uso, y si bien se reportan 36 solicitudes de protección reportadas por el INCODER en el departamento de Nariño, 35 del municipio de Barbacoas y 1 en el municipio de Santa Bárbara, no se precisa cuales de ellas, si hay alguna, fue solicitada por las comunidades en el marco de este mecanismo.

El informe posteriormente indica que el INCODER remitió 37 medidas de protección solicitadas por comunidades afrodescendientes al Ministerio del Interior -no queda claro si entre estas están las 36 antes mencionadas o son otras- el 7 de junio de 2012 y dos más el 15 de agosto de 2013. Se informa además que el Ministerio del Interior solicito a algunos alcaldes, entre ellos algunos del departamento de Nariño, como parte del procedimiento de la ruta de protección de territorios étnicos información pertinente para la actualización de información relativa a los representantes legales de los Consejos Comunitarios con asentamiento en Nariño, entre ellos Barbacoas Santa Barbara de Iscuande, Pizarro, La Gran Minga del Rio Ingoambi, Renacer Campesino, La Nueva Esperanza, Manos Unidas del Socorro, Bajo Rio Nambi, Pedeguita y Mancilla, Copdiconc.

Además de estas remisiones de información entre las agencias del Gobierno y los entes territoriales, no se reporta que medidas concretas se realizaron para proteger a las comunidades afrocolombianas que solicitaron la activación de la *ruta étnica* como medida de protección, más allá de la culminación de las cuatro solicitudes de titulación colectiva en el municipio de barbacoas el 13 de diciembre de 2012, y medidas de protección de los folios de matricula de la Superintendencia de Notariado y Registro, al introducir 27 folios de matricula inmobiliaria a titulaciones colectivas de Consejos Comunitarios en el marco de la creación del código registral 0104, y la inscripción de medidas de protección por ruta colectiva sobre 33 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras en el departamento de Nariño (código registral 0470). Cabe advertir que el informe, más allá de estos registros, no informa sobre la efectividad y pertinencia de esas medidas -aún vigentes- en términos de la protección efectiva de los derechos territoriales y patrimoniales de estas comunidades, ni sobre el impacto de las mismas en el goce efectivo de sus demás derechos.

En este punto es importante observar que la Corte Constitucional en el Auto 005 señaló que para la aplicación de la *ruta étnica* las instituciones implicadas en su implementación

podrán apoyarse en la información del Observatorio de Derechos Humanos y DIH del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República, sin embargo, preocupa que el informe no haga mención alguna de la información relativa a este Observatorio, y preocupa mucho más que a pesar de que la Corte se pronunciara en estos términos en el Auto 005, el Observatorio no tenga aún una categoría para el relevamiento de información relativo a las víctimas afrocolombianas.

Llama la atención además que la Corte Constitucional en el Auto 012 de 2013 solicitó se le informara de manera específica sobre *los cambios que se han realizado en el diseño inicial [de la ruta étnica] en cuanto a la distribución de las competencias y los procedimientos establecidos, así como las razones para ello*, y que el Gobierno reportará que la ruta étnica para comunidades negras sigue siendo “la ruta propuesta por el PPTP en 2008”, y por tanto no reportó ningún cambio. Reporte que resulta contradictorio y preocupante ya que el Gobierno había informado en el informe de cumplimiento de octubre de 2009 que “antes de la promulgación del Auto 005 de 2009, la propuesta de la Ruta Étnica que venía desarrollando el PPTP-AS no incluía como un factor de desplazamiento masivo la realización de megaproyectos económicos, monocultivos, explotación minera, turística o portuaria u otros similares, por lo que se previó el ajuste de la mencionada propuesta enfocada a dichas actividades y en general a introducir en el ámbito de la ruta el enfoque de derechos diferenciales para los grupos étnicos”.

La Corte Constitucional en el Auto 012 de 2013 solicitó además que se le informara de manera específica sobre *la implementación o no de las propuestas y recomendaciones hechas por el consultor de OIM mencionado en el informe del 20 de abril de 2012*. Al respecto el único avance que se reporta es que se firmó un convenio con la Agencia Nacional de Hidrocarburos para “el diseño e implementación del Sistema Nacional de Información sobre minorías étnicas en Colombia”. No obstante, no se informa sobre el estado de avance en la implementación de este convenio, ni cómo se va garantizar el derecho a la participación de estas comunidades para analizar su alcance, y participar de forma efectiva en su proceso de implementación y diseño.

Para finalizar este balance es importante advertir que el informe del Gobierno a la Corte Constitucional en respuesta al Auto 012 de 2013 inicia advirtiendo una de las fallas estructurales del Decreto Ley 4635 es que “no contempla de manera específica la ruta [étnica]”, conclusión que compartimos. En este sentido es importante precisar que es necesario que la institucionalidad a todo nivel entienda que sigue siendo obligatorio el cumplimiento del Auto 005 (Sentencia T-025), y que el Decreto Ley 4635 y el Auto 005 son mecanismos con diferentes alcances pero que, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de las comunidades afrocolombianas, se complementan y se refuerzan mutuamente.

D. Diseñar y poner en marcha un plan específico de prevención y atención para cada una de las 9 comunidades del Departamento de Nariño mencionadas en el Auto 005: (i) El Charco, (ii) la Tola, (iii) Santa Bárbara de Iscuandé, (iv) Francisco Pizarro (Salahonda), (v) Tumaco, (vi) Alto Mira y Frontera, (vii) Bajo Mira y Frontera, (viii) Barbacoas y (ix) Magüi Páyan.

La Corte Constitucional en el proceso de construcción del Auto 005 constató 62 casos emblemáticos que ilustran la gravedad de la situación de desprotección y vulnerabilidad que enfrenta la población afrocolombiana en diferentes territorios del país en la ciudad de Bogotá, los Departamentos de Valle del Cauca, Chocó, Cauca, Córdoba, Cesar, Cundinamarca y Nariño. La Corte prescribió que las comunidades afrocolombianas por su carácter de sujetos de especial protección constitucional y por su relación con el territorio deben ser beneficiarios de planes de protección y atención específicos que garanticen tanto la dimensión colectiva de sus derechos, como los derechos de los individuos que las componen. La Corte ordenó al Gobierno Nacional y a las autoridades territoriales de las respectivas jurisdicciones un plan específico de protección y atención para cada una de estas 62 comunidades, con la participación efectiva de las mismas y el respeto por sus autoridades constituidas.

En seguimiento al cumplimiento de esta orden, la Corte Constitucional solicitó a la UNARIV en el Auto 012 del 4 de febrero 2013 presentar un informe detallado y actualizado que dé cuenta de los avances en el cumplimiento de esta orden para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población afrocolombiana desplazada, confinada y/o en resistencia, en concreto en las nueve comunidades de Nariño referenciadas en el Auto 005 (i) El Charco, (ii) la Tola, (iii) Santa Bárbara de Iscuandé, (iv) Francisco Pizarro (Salahonda), (v) Tumaco, (vi) Alto Mira y Frontera, (vii) Bajo Mira y Frontera, (viii) Barbacoas y (ix) Magüi Páyan.

Con relación a la respuesta del Gobierno Nacional a este requerimiento lo primero que llama la atención es que señala que la responsabilidad de la UNARIV con relación al cumplimiento de esta orden es “asesorar y apoyar técnicamente” el proceso de implementación. De hecho en el informe se reduce “[l]a responsabilidad de las entidades del orden nacional como el Ministerio del Interior y la unidad para las Víctimas” a la articulación entre nación territorio en el marco de los Comités de Justicia transicional, descargando la implementación de la orden en “los Gobernadores y los Alcaldes [quienes] son los llamados a activar los Comités Territoriales de Justicia Transicional para el desarrollo de estrategias de prevención que salvaguarden la vida, la integridad y la libertad de la población civil”.

Cabe advertir que esta interpretación normativa de las responsabilidades del Gobierno Nacional en términos de la obligación de diseñar e implementar los planes específicos es de máxima preocupación, no solo porque desatiende los principios constitucionales de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad, invocados reiterativamente por la Corte Constitucional en desarrollo de la Sentencia T-025, sino más grave aún, desconoce la crítica situación en términos de la exclusión estructural y la baja capacidad institucional que tienen los entes territoriales de los municipios mayoritariamente habitados por

población afrocolombiana, como es el caso de la mayoría de los 62 territorios con medidas de atención y protección específicas, en especial los municipios de Nariño. Al respecto es pertinente preguntarse sobre ¿cuál es entonces el enfoque diferencial que supone la respuesta institucional al Auto 005?

A pesar de estos “descargos”, el informe sin embargo señala que “la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras del Ministerio del Interior en el marco de las órdenes proferidas en el Auto 005 de 2009 en coordinación con la Mesa Interinstitucional del Auto, desarrollo con las comunidades y consejos comunitarios, los diagnósticos participativos para la construcción de los Planes Específicos de protección y atención de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado” y “se logró la construcción de 14 **documentos** de planes específicos de protección y atención para la población víctima del desplazamiento forzado” (la negrilla es nuestra), en los departamentos de Antioquia (Turbo, Apartadó, Chigorodó, Mutatá, Murindó, Vigía del Fuerte y Cauca), en Bolívar (San Basilio de Palenque, Turbaco, María la Baja, Carmen de Bolívar y Macayepo), en Sucre (San Onofre, Coloso, Chinulito, Pijiguay y Chengue), en Cesar (la Jagua de Ibírico), en Córdoba (San José de Uré) y **en Nariño tan solo se reporta la construcción del documento del plan específico de Barbacoas.**

Sobre estos **documentos**, que solo supondrían el “diseño” de uno de los nueve planes específicos relacionados en el Auto 012, el informe no presenta ninguna información sobre su contenido, tampoco los anexa ni reporta nada sobre su cronograma de ejecución, metas y proceso de implementación. Preocupa además que si bien se informa que su construcción se desarrolló en el marco de la metodología IAP, lo que según el Gobierno garantizaría el derecho a la participación de las comunidades y sus representantes en su diseño, no se informe sobre cómo fue este proceso y en qué consistió esta participación, ni tampoco sobre si el proceso fue o no acompañado por las organizaciones que participaron en la sesión técnica de octubre de 2007, ni sobre si se garantizó espacio suficiente para que los líderes presenten a las medidas que serán adoptadas y para que estas presenten sugerencias u observaciones que deben ser valoradas por las respectivas autoridades, ni si los planes tuvieron en cuenta los factores transversales y los riesgos específicos identificados en el Auto 005; todos ellos criterios constitucionales obligatorios para el cumplimiento efectivo de esta orden.

En este contexto, preocupa mucho más que so pretexto de que se uso la metodología participativa IAP en la construcción de estos **documentos**, el Gobierno haya omitido y pretenda omitir el deber de garantizar **el derecho fundamental de consulta previa**, como se desprende de lo reportado en el informe, ya que señala que “inquieta al gobierno que los planes específicos de atención y protección y el plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales, como resultado de esta metodología participativa (garantizadora del derecho fundamental a la participación) deban ser sometidos posteriormente a un proceso de **consulta posterior**, bajo el participación misma de la comunidad en la construcción de los planes específicos y del plan de caracterización, su implementación resultaría incierta en cuanto a la exigibilidad de un tiempo adicional y costoso en términos presupuestales” (la negrilla es nuestra).

Situación que no solo olvida que la consulta es PREVIA, sino que además pondría en

entredicho la legalidad de los **documentos** hasta ahora adelantados, pues se habrían construido desconociendo que la Corte Constitucional estableció como obligaciones para el cumplimiento de esta orden *aplicar efectivamente las reglas sobre participación efectiva de las consultas derivadas del cumplimiento del convenio OIT 169* y que *en todas las consultas que se realicen deberá garantizarse la presencia de un delegado de la defensoría del pueblo*. No obstante, el informe remitido por el Gobierno no informa sobre ninguna consulta adelantada en el desarrollo de los 14 **documentos**, ni la participación de un delegado de la Defensoría en su construcción.

F. Diseñar e implementar una estrategia que le permita adoptar en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada, reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables, concretamente en los 14 municipios de Nariño.

La Corte Constitucional identificó en el Auto 005 que la dimensión del desplazamiento forzado para las comunidades afrocolombianas debido a su estrecha relación con sus territorios ha tenido una manifestación diferente que trasciende la definición adoptada en la Ley 387 de 1997, entre otras por el desconocimiento del proceso de resistencia en el marco de este arraigo territorial, como también de formas de desplazamiento intraurbanos e intraveredales que rara vez son registrados, al igual que por la ocurrencia del fenómeno del confinamiento que los afecta.

Así las cosas, la Corte Constitucional como medida de protección de las comunidades afrocolombianas y sus miembros en tanto víctimas del confinamiento ordenó al Director de Acción Social en el Auto 005, diseñar e implementar una estrategia que le permita adoptar en cada caso y de manera urgente, las medidas necesarias para garantizar que la población afrocolombiana confinada, reciba atención humanitaria de emergencia de manera integral, oportuna y completa, respetando los criterios de especificidad cultural aplicables. En seguimiento al cumplimiento de esta orden la Corte Constitucional solicitó a la UARIV por medio del Auto 012 de febrero de 2013, un informe detallado y actualizado que dé cuenta de su cumplimiento, concretamente en los 14 municipios de Nariño ya reseñados.

Según el informe remitido por el Gobierno en cumplimiento del Auto 012, a julio de 2012 la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias (“SPA”) había identificado 6 casos de confinamiento, uno de los cuales en el municipio de Roberto Payán en Nariño, sin embargo, se reporta a su vez que no existía “una ruta definida con un protocolo de atención para esos casos”. Con relación a la ausencia del mecanismo ordenado el reporte del Gobierno advierte como avance “la creación de la Ruta de Atención a Comunidades Confinadas y la definición de los procedimientos estandarizados para la verificación de riesgo humanitario y/o emergencia humanitaria y la atención de emergencias humanitarias”.

Nótese, sin embargo, que el Gobierno no presenta información detallada y completa sobre todos los casos de confinamiento identificados desde la salida del Auto 005 en enero de 2009, y por lo tanto, no señala nada sobre la respuesta institucional a los mismos, restringiendo el alcance de la información reportada tan solo a los casos de las comunidades afectadas por “restricciones de la movilidad generadas en el marco del conflicto armado durante el periodo comprendido entre junio de 2012 a febrero de 2013” es decir, “a partir de la revisión, ajuste e implementación de la Estrategia diferencial para la población afrocolombiana”.

Sobre esta *estrategia diferencial para la población afrocolombiana* no se presenta ninguna información específica en los procesos de **Verificación del riesgo o emergencia humanitaria** y **Atención de emergencias humanitarias** de la UARIV que permita establecer en que consiste el enfoque diferencial de la ruta de confinamiento definida. En la versión esquemática de la ruta presentada no se hace mención alguna a los grupos étnicos, y por lo tanto, tampoco sobre criterios de especificidad para responder a los casos en los que los afrocolombianos son afectados por el fenómeno del confinamiento. De hecho, el reporte de verificación de riesgo humanitario o emergencia humanitaria no prescribe la necesidad de identificación étnica de las víctimas al momento de la verificación del hecho y la presentación del reporte, a pesar de que en este momento inicia (Actividad 1) la ruta de atención reportada.

No extraña entonces que el Gobierno reporte en su informe de respuesta al Auto 012 que “[e]n cuanto a las medidas necesarias a fin de garantizar que la población afrocolombiana confinada reciba atención humanitaria, especificamos que las acciones desarrolladas por La Unidad para las Víctimas a través de la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias, para la atención a situaciones de confinamiento, al igual que la ruta definida para este fin, tienen un carácter universal, que atiende a cualquier población que se vea afectada por este delito, sin tener observancia de la raza, etnia o condición” (la negrilla es nuestra). Situación que configura una clara confusión entre la obligación de no discriminación y la obligación constitucional e internacional de todas las autoridades colombianas de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención, protección y atención que responda a la realidad de las comunidades afrocolombianas.

Posteriormente el informe señala que desde 2008 se cuenta con una **minuta diferencial** que considera los usos y costumbres de las comunidades afectadas y que en todos los casos se tiene presente el factor diferencial en todos los componentes de atención, sin embargo, no se anexa la minuta reseñada, tampoco se presenta información sobre su contenido, y mucho menos sobre como se garantiza que la misma se adecue en los componentes alimenticios y no alimenticios de atención a las emergencias humanitarias y a la Ruta de atención de confinamiento creada.

Sobre los casos específicos en que se ha activado la *Ruta* en el departamento de Nariño – dos casos- el informe reporta la “Asistencia y Atención” a 131 familias (410 personas) en el municipio de Policarpa, pero no se indica en que consistió esa asistencia y atención, y en el otro caso, el del municipio de Roberto Payán se reporta que se atendieron 572 familias (2354 personas) en una intervención humanitaria llevada a cabo el 19 y 20 de febrero en las

que se “suministraron 27 toneladas de atención alimentaria y no alimentaria”. Para estos casos reportados el informe no indica, como lo solicita el Auto 012, si las comunidades se encuentran en condición de confinamiento actualmente, ni las circunstancias en las que ahora se encuentran, ni es claro el nivel de atención y componentes que ha recibido cada comunidad.

F. Diseñar un plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana, con la participación efectiva de las comunidades y el pleno respeto por sus autoridades constituidas, y de las autoridades territoriales concernidas.

Para responder de forma integral y a todo nivel a la violación masiva de los derechos fundamentales individuales y colectivos de las comunidades afrocolombianas y garantizar la atención prioritaria y diferenciada acorde con el status de sujetos de especial protección constitucional de estas comunidades, la Corte Constitucional ordenó al Director de Acción Social como coordinador del SNAIPD, que con la participación efectiva de las comunidades afrocolombianas y el pleno respeto de sus autoridades constituidas, *diseñar un plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana*. El Plan integral debía estar diseñado a más tardar el 18 de enero de 2010 y el 1 de julio del mismo año se debería informar sobre el avance en su aplicación.

El Plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana obliga al Gobierno a la implementación de:

1. Una caracterización adecuada de la población afrodescendiente desplazada o confinada en el territorio, con el fin de conocer sus necesidades y potencialidades.
2. Un plan de prevención del desplazamiento y del confinamiento específico por departamento, que tenga en cuenta las características y evolución del conflicto armado, la situación de los municipios, corregimientos y veredas afectados, los informes del Sistema de Alertas Tempranas, y las propuestas que hagan los consejos comunitarios sobre mecanismos y alternativas para minimizar los riesgos de destierro o confinamiento.
3. Medidas de fortalecimiento de las autoridades locales y de los consejos comunitarios constituidos y que se constituyan para la protección de los derechos colectivos de los afrocolombianos y la garantía de la participación efectiva de las comunidades afro en los procesos de toma de decisión que los conciernen.
4. Una estrategia para combatir la discriminación contra la población afrocolombiana desplazada y garantizar el acceso efectivo a los distintos componentes y servicios de la política de atención a la población desplazada
5. Un plan para la provisión y/o mejoramiento de soluciones de vivienda para la población afrocolombiana desplazada.
6. Un plan de generación de ingresos para la población afrocolombiana desplazada que tenga en cuenta los saberes y las experiencias de etnodesarrollo del pueblo afrocolombiano.
7. Mecanismos de superación de las falencias presupuestales y administrativas que han impedido que la población afrocolombiana desplazada o confinada goce efectivamente de sus derechos.
8. Planes de retorno que aseguren el respeto de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

9. Medidas que conduzcan al fortalecimiento de las organizaciones sociales que desarrollen las comunidades afrocolombianas para promover sus derechos en los lugares de asentamiento.
10. Estrategias para la transmisión y protección del conocimiento tradicional de los pueblos afrocolombianos desplazados, en el cual se involucre a las mujeres y adultos mayores.
11. Sistemas de seguimiento y evaluación permanentes para medir el avance en el goce efectivo de los derechos de la población afrocolombiana desplazada y/o confinada.
12. Medidas presupuestales y de capacidad institucional, necesarias para poner en marcha cada uno de esos planes y asegurar la cobertura adecuada de los mismos.

Nótese, sin embargo, que a pesar de la importancia de esta orden para responder de forma integral a la crítica situación humanitaria de los afrodescendientes en Colombia, afectados de forma desproporcionada por el conflicto armado, la desatención institucional y el continuo desconocimiento de todos sus derechos, **pasados más de cuatro años de la salida del Auto 005 en enero de 2009 el informe del Gobierno no reporta ningún avance en diseño del *plan integral***. De hecho, ninguna de las 12 medidas que lo integran es abordada en el informe allegado a la Corte en cumplimiento del Auto 012, y por lo tanto, tampoco se reporta ningún avance del *plan integral* en los 14 municipios de Nariño allí priorizados.

En el informe gubernamental tampoco se evidencia ningún avance en el desarrollo de los enfoques específicos de prevención, protección y atención diferencial a las mujeres afrocolombianas, niñas, niños, jóvenes y personas discapacitadas en los términos de los Auto 092, 251 y 006 respectivamente. Desconociendo así su mayor vulnerabilidad y desatendiendo su status de sujetos de protección constitucional especial y reforzada.

Como se verá a continuación, la falta de una respuesta institucional coordinada y sistemática a la crisis humanitaria afrocolombiana, los fragmentados o nulos avances del Gobierno Nacional en la obligación de integrar un enfoque diferencial y en cumplimiento integral del Auto 005 de enero de 2009, en particular, los escasos avances del mismo en los 14 municipios de Nariño priorizados en el Auto 012 de febrero de 2013, han y siguen conduciendo a la agudización y perpetuación de esta grave crisis humanitaria afrocolombiana.