



Revista de
**Derecho
Público**

**ACTIVIDADES MILITARES EN TERRITORIOS INDÍGENAS
EN COLOMBIA: LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA AUTONOMÍA
INDEFENSA**

MÓNICA FRANCO BAQUERO

MARINA C. BRILMAN

Artículo de investigación científica y tecnológica

DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.33.2014.30>

Universidad de los Andes

Facultad de Derecho

Revista de Derecho Público N.º 33

Julio - Diciembre de 2014. ISSN 1909-7778

Actividades militares en territorios indígenas en Colombia: la seguridad nacional y la autonomía indefensa

Resumen

En este artículo se analiza la divergencia entre, por un lado, el deber estatal de salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas y, por otro lado, defender la seguridad nacional. Por tanto, se hace referencia al derecho a la autonomía indígena reconocido a nivel (inter)nacional, así como a las normas y prácticas que regulan las actividades militares en territorios ancestrales. Se argumenta que la alternativa generalmente propuesta a la primacía absoluta de la seguridad nacional es el buen balance entre los referidos deberes estatales. Sin embargo, ¿qué implica eso para la autonomía indígena? Esta siempre fue concebida como “indefinidamente limitada” por la seguridad nacional, o será que en nombre de dicha seguridad solo se puede reconocer cierto tipo de autonomía indígena: una autonomía indefensa.

Palabras clave: pueblos indígenas, territorios ancestrales, autodeterminación, consulta previa, actividades militares, seguridad nacional.

Military activities in indigenous territories in Colombia: National security and defenseless autonomy

Abstract

This article analyzes the divergence between, on the one hand, the state's obligation to safeguard the rights of indigenous peoples and, on the other, defend national security. Thus, reference is made to the (inter)nationally recognized indigenous right to self-determination, as well as to norms and practices that regulate military activities in ancestral territories. It is argued that the alternative generally proposed to the absolute primacy of national security is a healthy balance between the aforementioned state obligations. However, what does this mean for indigenous autonomy? Has it always been conceived as “indefinitely limited” by security concerns, or could it be that in the name of national security only a certain type of indigenous autonomy can be recognized: a defenceless autonomy.

Keywords: indigenous peoples, ancestral lands, self-determination, prior consultation, military activities, national security.

Atividades militares em territórios indígenas na Colômbia: a segurança nacional e a autonomia indefesa

Resumo

Neste artigo é analisada a divergência entre, por um lado, o dever estatal de salvaguardar os direitos dos povos indígenas e, por outro lado, defender a segurança nacional. Portanto, é feita referência ao direito à autonomia indígena reconhecido a nível (inter)nacional, assim como às normas e práticas que regulam as atividades militares em territórios ancestrais. Argumenta-se que a alternativa geralmente proposta à primazia absoluta da segurança nacional é o bom balanço entre os referidos deveres estatais. Porém, o que implica isso para a autonomia indígena? Esta sempre foi concebida como “indefinidamente limitada” pela segurança nacional, ou será que em nome de dita segurança só se pode reconhecer certo tipo de autonomia indígena: uma autonomia indefesa.

Palavras-chave: povos indígenas, territórios ancestrais, autodeterminação, consulta prévia, atividades militares, segurança nacional.

Actividades militares en territorios indígenas en Colombia: la seguridad nacional y la autonomía indefensa*

Mónica Franco Baquero**

Marina C. Brillman***

SUMARIO

Introducción – I. LA SITUACIÓN EN COLOMBIA – A. *Los enfrentamientos en el Cauca en 2012* – B. *Los comentarios de actores y de la prensa sobre los enfrentamientos* – II. DERECHO INTERNACIONAL – A. *La autodeterminación de los pueblos indígenas y sus límites* – 1. *La consulta previa respecto de actividades militares en territorios indígenas* – B. *Observaciones de organismos internacionales respecto de las actividades militares en territorios indígenas en Colombia* – III. DERECHO COLOMBIANO – A. *Marco constitucional y legislativo* – B. *Políticas públicas y directivas del Ministerio de Defensa Nacional* – C. *Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia* – IV. LA NORMATIVA EN LA PRÁCTICA – V. CONCLUSIONES – Referencias.

* Cómo citar este artículo: Franco Baquero, M. y Brillman, M. C. (Diciembre, 2014). Actividades militares en territorios indígenas en Colombia: la seguridad nacional y la autonomía indefensa. *Revista de Derecho Público*, 33. Universidad de los Andes (Colombia).

Este artículo expresa únicamente las reflexiones personales de las autoras. Está basado en la investigación realizada por Mónica Franco Baquero para su tesis de Maestría en Derecho Internacional de la Universidad de los Andes, dirigida y revisada por Marina C. Brillman como profesora visitante de la misma Universidad en 2012, quien elaboró el argumento aquí presentado.

** Abogada de la Universidad Santo Tomás. Especialización en Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid; Maestría en Derecho Internacional de la Universidad de los Andes. Correo: monifranco20@hotmail.com.

*** Abogada, Universiteit Leiden, University College London (LL.M), London School of Economics and Political Science, LSE (PhD). Correo: brillmanm@yahoo.com.

Introducción

En este artículo se busca analizar una supuesta divergencia entre, por un lado, el deber del Estado de respetar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, especialmente su autonomía, cultura y territorios, y, por otro, su deber de defender la seguridad nacional mediante las actividades militares que desarrolla en dichos territorios; todo esto en un escenario violento y prolongado en el tiempo como es el colombiano.

La mencionada divergencia puede ser evaluada de, al menos, dos maneras. En primer lugar, se podría pensar que los referidos deberes estatales de protección son, de alguna manera, incompatibles o, en todo caso, difíciles de implementar de manera simultánea. Sería entonces un reto, si no imposible, proteger la seguridad nacional y, a la vez, amparar plenamente los derechos de los pueblos indígenas. La seguridad nacional probablemente primaría cada vez sobre los derechos indígenas, posiblemente perjudicando a los titulares de dichos derechos.

En segundo lugar, se podría considerar que los dos deberes estatales de respeto y garantía son compatibles y, todavía más, necesariamente interdependientes. Esta ha sido la posición de algunos organismos internacionales (Howland, 2013) y también es la posición oficial del Estado colombiano (Gómez Rojas, 2010). Bajo este supuesto, la seguridad nacional sería la condición de posibilidad para que los indígenas gocen de sus derechos. Aunque este último supuesto tal vez suena más razonable, en el sentido que busca lograr un balance entre la seguridad nacional

y la autonomía indígena, aquí se argumenta que la limitación indefinida de esta última a favor de la seguridad nacional termina igualmente atribuyendo una primacía a la seguridad. Asimismo, se argumenta que el “buen balance” entre los diferentes deberes estatales implica un costo: promueve una interpretación práctica de la autonomía indígena que quita dicho concepto de casi toda sustancia.

En lo que sigue se entenderá como territorios indígenas las tierras que los pueblos indígenas ocupan y que han habitado durante un tiempo prolongado (Organización Internacional del Trabajo [OIT], art. 13.2 párr. 160). Para estos pueblos sus territorios son la base material y espiritual de su existencia y, por tanto, indispensables para su supervivencia física y cultural. En este sentido, la tierra representa la continuidad histórico-cultural de un pueblo indígena y materializa sus sentimientos de pertenencia e identidad cultural. Estos elementos, entre otros, fundamentan la autonomía que se les reconoce en la gestión de sus propios intereses.

Por actividades militares se entenderán las acciones que se adelantan por tierra, mar y aire por integrantes de las Fuerzas Militares de Colombia (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), en cumplimiento y desarrollo de órdenes operacionales emitidas por sus respectivos comandos y por el Comando General de las Fuerzas Militares, en el marco de las políticas institucionales establecidas por el Ministerio de Defensa Nacional. Dichas órdenes pueden encaminarse al control de un área o darse en el marco de la conducción de hostilidades, y constituyen un

elemento fundamental para el cumplimiento de la misión constitucional dispuesta en el artículo 217 de la Constitución Política de 1991: “las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.

Cabe señalar que en este artículo no se hará referencia a las actividades de grupos armados ilegales, por ejemplo la guerrilla, grupos paramilitares o bandas criminales que operan al margen de la ley. Aunque son de público conocimiento los efectos nefastos de sus actividades en territorios indígenas, este análisis busca clarificar únicamente la relación entre diferentes deberes estatales de protección.

La metodología seguida es el estudio de la normativa (inter)nacional respecto al tema, incluyendo las directrices del Ministerio de Defensa y la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, así como comunicados y artículos publicados en los medios. Adicionalmente, se realizaron algunas entrevistas con representantes del Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, y una organización no gubernamental indígena, entre marzo y abril de 2013.¹

El primer capítulo contiene una aproximación a la situación de los pueblos indígenas en Colombia, y en él se presta especial atención a los enfrentamientos entre las fuerzas militares e indígenas, ocurridos en la segunda mitad de

2012 en el departamento del Cauca, como escenario para el análisis del tema propuesto. El segundo capítulo hace referencia a la normativa y jurisprudencia (inter)nacional respecto de las actividades militares que se desarrollan en territorios ancestrales, para analizar qué es lo que se asume o presume en la búsqueda de un balance entre los diferentes deberes estatales. El tercer capítulo incluye algunas visiones de diferentes actores estatales e indígenas sobre el funcionamiento de la normativa en la práctica, las cuales fueron obtenidas a través de entrevistas y varios artículos de prensa.

En conclusión se argumenta que la promoción de la compatibilidad entre los deberes estatales de proteger la seguridad nacional y amparar los derechos indígenas se basa en cierto concepto de la autonomía indígena, a saber: una autonomía que siempre tolera la primacía absoluta de la seguridad nacional, llevando a su propia limitación e incluso denegación. Dicha autonomía no es la misma autonomía indígena requerida por, y reflejada en, la normatividad (inter)nacional; es una autonomía debilitada e indefensa.

I. LA SITUACIÓN EN COLOMBIA

A. Los enfrentamientos en el Cauca en 2012

El número de los pueblos indígenas que actualmente existen en Colombia es un punto de partida discutido. El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el censo del 2005, estimó que eran 87 pueblos, mien-

¹ Las entrevistas fueron realizadas por Mónica Franco Baquero.

tras que la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) sostiene que ascienden a 102. No obstante, no cabe ninguna duda de que sus tierras abarcan una importante extensión del territorio colombiano. El referido censo estableció que los pueblos indígenas tienen presencia en 27 departamentos y 228 municipios del país, y cuentan con 710 resguardos titulados, ocupando una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas (el 29,8% del territorio nacional) (DANE, 2007, pp. 21 y 23). Además de la considerable extensión, sus tierras incluyen sitios estratégicos con un importante valor económico, político y también militar.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su estudio sobre los pueblos indígenas de Colombia, menciona entre los factores que forman parte de la dinámica del conflicto armado la ventaja estratégica de los territorios indígenas para los grupos ilegales (guerrilla, narcotráfico, paramilitares y bandas criminales) como zonas de refugio, corredores para el tráfico de armas, drogas, contrabando y el movimiento de sus efectivos. Así mismo, la inversión de grandes capitales de empresas multinacionales en proyectos de extracción de recursos naturales, desarrollo e infraestructura en esos territorios atrae la presencia de dichos grupos. Lo anterior, junto a la expansión del latifundismo hacia zonas con alto potencial de “valorización de tierras” (PNUD, 2012, pp. 37-38), desestabiliza las estructuras ambientales, territoriales, culturales y sociales de las comunidades indígenas ahí residentes y precipitan como consecuencia más violencia.

Para los pueblos indígenas el conflicto armado se ha constituido en el principal factor de vulneración de sus derechos humanos, generando graves impactos como el desplazamiento y la afectación de la vida digna de sus miembros (PNUD, 2012, p. 38). Los factores identificados por el PNUD, en muchos casos de la mano de la falta de presencia e inversión social del Estado en ciertas regiones, reflejan parte de la dinámica prolongada de violencia. En 2012, las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario perpetradas contra pueblos indígenas se mantuvieron en los índices de los años anteriores, lo cual refleja que la situación no está mejorando sustantivamente (Pronunciamiento ONIC, 2012, p. 1).

En 2012 varios enfrentamientos entre los pueblos indígenas del Cauca y las fuerzas armadas evidenciaron las tensiones existentes entre los reclamos de dichos pueblos respecto al reconocimiento de su autonomía y la misión constitucional del Ejército de garantizar la seguridad nacional. Cabe señalar que en el Cauca se manifiestan claramente los factores que forman parte del conflicto antes referidos (Charry, 2012), ya que el departamento se ha constituido en un corredor para movilizar armas, droga y efectivos, que comunica a los departamentos del Cauca, Tolima y el Valle del Cauca, con salida al mar por el puerto de Buenaventura (Espinosa Moreno, 2012).

Desde tiempos atrás los indígenas Nasa del Cauca fueron pioneros de una posición frente al conflicto denominada “resistencia civil” (PNUD, 2012, p. 43), propuesta como un mecanismo

no violento para la construcción de la paz y, por tanto, en resistencia a todos los actores armados del conflicto (Hernández, 2006, p. 118). En junio de 2012, después de numerosos ataques de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a sus territorios, los indígenas del Cauca emitieron un ultimátum mediante el cual se requirió la salida de dichos territorios de todos los actores armados, especialmente la guerrilla y las Fuerzas Armadas de Colombia. Cuando dicho ultimátum fue rechazado por esos actores, los pueblos indígenas avisaron que los expulsarían de sus tierras (Se complica situación en el Cauca, 2012).

Un hecho ocurrido en el marco de dicha expulsión, que despertó mucha atención en los medios de todo el país, fue el desmantelamiento de una estación de policía en una zona montañosa cerca del municipio de Toribío. Los indígenas habían llegado a la conclusión que las fuerzas militares fueron deficientes en controlar el territorio “aparte de atraer más violencia”, por lo que ellos mismos propusieron asumir dicho control mediante la guardia indígena.² Para realizar esos fines, los indígenas se enfrentaron al ejército y tomaron bajo su control el cerro de Berlín, territorio sagrado para la comunidad y al mis-

mo tiempo un punto estratégico militar donde la tropa se encontraba custodiando unas torres de telecomunicación.

Después de unos enfrentamientos, el cerro fue finalmente recuperado por la fuerza pública nacional (Acosta, 2012) y varios miembros del pueblo indígena que habían participado en los hechos ocurridos fueron investigados judicialmente. A la vez, se abrieron diversos espacios de diálogo entre el Estado colombiano y los indígenas del Cauca con el fin de alcanzar la paz en la región (Gobierno e indígenas acuerdan, 2012).³

B. Los comentarios de actores y de la prensa sobre los enfrentamientos

Aparte de la importancia de los hechos, y de la manera en que estos ocurrieron (sobre todo la manera aparentemente pacífica en que las fuerzas armadas se enfrentaron a los indígenas), resulta de interés hacer referencia a los comentarios realizados por las partes estatales e indígenas involucradas, así como a la forma en que lo acontecido fue reportado en los medios.

El Gobierno Nacional había afirmado, con respecto a la situación en el Cauca, que no cedería frente a las reclamaciones de los indígenas y que no permitiría el retiro de los efectivos militares (Todo tiene un límite, 2012). En este sentido,

2 Declaración publicada por los cabildos del Norte de Cauca: “Si todos los recursos que el Gobierno está malgastando en mantener unas fuerzas armadas que solo traen devastación y muerte se destinaran, bajo el control y orientación autónoma de las comunidades para fortalecer nuestros planes de vida, una proporción mínima de lo que ahora solo causa dolor y miseria bastaría para consolidar a la guardia indígena en este propósito. Ello impone una condición por la que venimos luchando desde hace más de 500 años: el respeto a nuestra autodeterminación”. Disponible en: <http://www.nasaacin.org/noticias/3-newsflash/4321-cauca-respeto-para-nuestra-guardia-indigena-es-lo-unico-que-aceptamos>

3 En el encuentro del Gobierno con los indígenas acordaron poner en marcha cuatro “mesas integrales” para seguir diálogos. Ver: <http://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-indigenas-acuerdan-mesas-integrales-para-seguir-dialogo/263001-3>. Igualmente el presidente de la República aseguró que el Gobierno no considera a los indígenas del Cauca como guerrilleros y les pidió perdón.

el presidente de la República declaró que, aunque reconocía los efectos adversos de la guerra sobre la población civil, “por ningún motivo podemos desmilitarizar un solo centímetro de nuestro territorio” (Declaración del presidente, 2012, párr. 6), fundamentando este argumento en la necesidad de defender a todos los colombianos, incluidos los indígenas, de los ataques de la guerrilla. Además, aseguró que a áreas tan afectadas por el conflicto como esta parte del Cauca seguirían llegando más efectivos de las fuerzas armadas, a la vez que reconoció la necesidad de incrementar también la inversión social. Asimismo, afirmó: “nuestro enemigo es el grupo terrorista de las Farc, no los indígenas. Sin embargo, todo tiene un límite” (Todo tiene un límite, 2012). Más adelante, se hará referencia a la dificultad de establecer dónde se encuentran los límites, específicamente, a la autonomía indígena.

Otras autoridades estatales se expresaron de manera distinta, por ejemplo, el Comandante de las Fuerzas Militares acusó a un líder de la etnia Nasa de estar cumpliendo con instrucciones de las FARC y coordinar ataques contra el Ejército: “los que están realizando esta agresión contra la Fuerza Pública están infiltrados por las FARC. Ahí hay milicianos... Lo que quieren es que la Fuerza Pública salga para ellos quedar soberanos ahí. Todo eso está sucediendo porque las FARC quieren ‘caguanizar’ el Cauca con el argumento de la autonomía indígena” (Noguera, 2012).

En el mismo sentido, el Ministro de Defensa comentaba: “No es lo que estamos diciendo nosotros, sino lo que está diciendo la misma

comunidad indígena. Dicen que es indudable que las Farc tienen influencia, infiltración en los movimientos indígenas y que hay miembros de esa organización” (Mindefensa dice que existe, 2012).

En otras palabras, mientras que el presidente estaba haciendo un esfuerzo para distinguir entre los integrantes de las FARC y los indígenas, su ministro de Defensa sugirió que no había una distinción tan clara y que era justamente la infiltración de los pueblos indígenas por las FARC lo que motivaba al Gobierno a seguir avanzando con las actividades militares en sus territorios (Indígenas rechazan declaraciones, 2011). Asimismo, el ministro afirmó que “la voluntad del Gobierno es de diálogo y respeto”, pero que “nadie en Colombia puede sentir que puede violar la ley y pueden pensar que tienen los argumentos para hacerlo, porque tarde o temprano la justicia llega y tarde o temprano la fuerza pública también está en el deber de actuar contra quienes violen la ley” (Todo tiene un límite, 2012).

Por tanto, indicó de manera similar al presidente, que aunque la intención del Gobierno siempre sería dialogar, ese mismo diálogo encontraba su límite en el actuar de la fuerza pública.

Los referidos pronunciamientos de algunas autoridades estatales fueron criticados por conllevar una estigmatización de los cabildos indígenas de la región, los cuales habían reiterado en múltiples ocasiones su neutralidad en el conflicto armado (López, 2012). Asimismo, las comunidades y organizaciones indígenas rechazaron las acusaciones sobre su pertenencia o apoyo

a la insurgencia de las FARC. En este sentido, los medios se refirieron a reclamos de los indígenas a los grupos armados ilegales sobre el retiro de sus territorios (Estas son las dos realidades, 2012). Un representante de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) comentó: “a los indios que son guerrilleros ya no los reconocemos como hermanos”, al tiempo que las imágenes que salieron en las noticias de televisión mostraron a indígenas integrantes de las FARC que habían sido capturados por miembros de su propia comunidad, recibiendo castigos tradicionales de la jurisdicción indígena antes de ser entregados a la justicia ordinaria.

Algunos representantes indígenas afirmaron que la presencia de las fuerzas armadas, en vez de protegerlos, constituye más bien un “factor de riesgo”. Entre ellos un miembro de la ACIN expresó: “No vamos a permitir una presencia militar permanente. El Ejército y la Policía pueden pasar por nuestro territorio, pueden quedarse dos días si es necesario, pueden seguir persiguiendo a la guerrilla por toda la región si esa es la política de Santos, pero lo que no pueden hacer es establecerse en los territorios sin discusión con los pueblos indígenas (Pronunciamiento de las autoridades, 2012).

Al respecto, también se afirmó: “cuando las instituciones a nombre de defendernos nos someten a sus proyectos y a sus intereses, también violan nuestra autonomía y nuestra lucha” (ACIN, 2012)

Mientras tanto, en los medios el enfoque estaba sobre todo en la situación difícil en que se

encontraba el Ejército Nacional y sus integrantes. Al respecto, el representante de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en Colombia fue citado diciendo que “la Fuerza Pública parece tener una misión imposible. La misión de proteger a la población que no quiere ser protegida por ellos” (Howland, 2013). En otro medio se reportó: “la actitud de la Fuerza Pública fue correcta —al no reaccionar frente a las medidas equivocadas de las autoridades indígenas—, a pesar de lo que tuvieron que soportar los soldados y de la indignación producida” (Charry, 2012).

Asimismo, Caracol radio comentó “en las imágenes obtenidas por Caracol radio se ven los soldados en estado de total indefensión” (Todo tiene un límite, 2012). Dicha situación fue reflejada en una imagen captada y reproducida en todos los medios de un miembro del Ejército llorando de indignación supuestamente por no poder responder a la resistencia de los indígenas durante la toma del cerro Berlín. Posteriormente, en una rueda de prensa, preguntó: “¿qué le hice a ellos para que me hicieran lo que me hicieron” (Lloré porque, 2012). Al respecto, un artículo en *El Tiempo*, titulado “La agresión indígena que hizo llorar al sargento García”, contó lo siguiente:

Quizás el más grave tuvo que ver con el sargento Rodrigo García, uno de los cien hombres de la Fuerza de Tarea Apolo. Eran las 10:30 de la mañana cuando los indígenas exigían su retiro y tuvieron con él un cruce de palabras. Un grupo numeroso lo alzó de pies y brazos y lo bajó de la montaña varios metros, en señal de que debía cumplir el retiro. El militar, una vez

se repuso, no pudo evitar unas lágrimas. “Esta es una humillación; esto no se le hace a un colombiano”, dijo después.

La imagen de las lágrimas del militar no solo fue distribuida por todos los medios de comunicación, sino que fue publicada nuevamente después como parte de una campaña de reclutamiento del Ejército Nacional. Se puede asumir que la idea de dicha campaña era mostrar la cara humana de las Fuerzas Armadas y la honra que mostró su autorrestricción. De esa manera la supuesta “humillación” y la “indefensión” se convirtieron en una bandera de honor. No obstante, lo que tal vez más llama la atención en las palabras del sargento y los reportes de prensa que registraron los hechos, fue la aparente inversión de roles: los integrantes del Ejército Nacional, y no los indígenas, estaban indefensos, humillados e indignados.

Finalmente, los soldados que los indígenas habían tratado de expulsar de sus territorios fueron condecorados por miembros del Congreso por su respeto a los derechos humanos (Condecoran a soldados, 2012). Aunque los soldados aparentemente actuaron de manera adecuada durante la ocurrencia de los hechos, es significativo que se otorgara una medalla por lo que supuestamente es el deber de cualquier integrante de la fuerza pública: no utilizar fuerza en contra de la propia población civil de una manera indebida.

I. DERECHO INTERNACIONAL

A. La autodeterminación de los pueblos indígenas y sus límites

¿En qué consiste entonces el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, o la autonomía indígena, que debe ser respetado y garantizado por el Estado? Surge de la normativa y jurisprudencia a nivel universal y regional, que este derecho de alguna manera fundamenta otros derechos reconocidos a los pueblos indígenas como, por ejemplo, los derechos a la propiedad colectiva de sus territorios y a la identidad cultural. Asimismo, esa normativa y jurisprudencia reconocen ciertos límites a la autonomía indígena como la integridad territorial, las actividades permitidas dentro de sus territorios y, relacionado con estas, la consulta previa, a los cuales se hará referencia más adelante.

Específicamente, como lo establece la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, el derecho a la autodeterminación se refiere a que dichos pueblos “tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales” (artículo 4), o como lo determina el Convenio 169 de la OIT, dicho derecho se refiere al “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*” (consideración preliminar) [cursivas añadidas]. La segunda parte de esta última frase indica el primer límite al derecho a la autoder-

minación de los pueblos indígenas: la integridad territorial del Estado.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General n.º 23 sobre el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, reconoce la obligación de los Estados de garantizar los derechos culturales de las minorías (incluyendo a los pueblos indígenas), tales como las “actividades tradicionales” y “el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley” (numeral 7). No obstante, el Comité precisa que muchas veces existe confusión entre el derecho a la libre determinación o autodeterminación establecido en el artículo 1 del Pacto y el derecho protegido por el artículo 27 de este. Por tanto, señala que el disfrute de los derechos protegidos por el artículo 27 del Pacto “no menoscaba la soberanía y la integridad territorial” del Estado, aún si sus derechos guardan relación con modos de vida asociados al territorio, por ejemplo en los casos de los pueblos indígenas (numeral 3.2).

En el mismo sentido, el artículo primero del Convenio 169 de la OIT estipula que dicho Convenio se aplica a “los pueblos tribales en países independientes” y que “la utilización del término ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”. En otras palabras, a los pueblos indígenas se les reconoce su autonomía como pueblo dentro de los límites físicos del territorio nacional existente, sin que se les conceda el derecho de independizarse o separarse. El Estado

sigue teniendo el control sobre el territorio nacional y el deber de proteger su integridad.

El segundo límite a la autonomía indígena se refiere a las actividades que se permiten dentro de sus territorios. Al respecto, cabe señalar que el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en sus decisiones sobre casos específicos, siempre mantenía que únicamente serían incompatibles con el artículo 27 del Pacto las actividades cuyas repercusiones “equivalga[n] a una negación del derecho a gozar de la propia cultura de la comunidad”, mientras que aquellas actividades que solo tuvieran una “repercusión limitada” no equivaldrían necesariamente a una negación del referido derecho. No obstante, en el caso *Poma Poma vs. Perú* el Comité determinó que las consecuencias del desvío de aguas (utilizadas por un miembro de una comunidad indígena para la cría de camélidos) autorizado por el Estado, tenía un “impacto sustantivo negativo” en el disfrute de los derechos del peticionario, por lo que se encontró una violación del artículo 27 (párr. 7.4 y 7.5). Por tanto, al parecer, el Comité ha ajustado su criterio de considerar solo una “negación” del derecho como una violación, a encontrar que un impacto sustantivo negativo puede conllevar una violación del Pacto.

El tercer límite a la autonomía indígena se refiere a la consulta previa. Generalmente dicha consulta es reconocida como un derecho de los pueblos indígenas y, efectivamente, lo es. No obstante, es importante señalar que la consulta previa en la práctica, más que prevenir o prohibir ciertas actividades en territorios ancestrales, las permite. La obligación estatal de realizar un

procedimiento de consulta con los pueblos indígenas, con el fin de obtener su consentimiento, antes, durante y después del proceso tendiente a adoptar medidas legislativas o administrativas o emprender acciones en sus territorios, ha sido establecido, entre otros, en los artículos 6 y 15 del Convenio 169 de la OIT y en el artículo 19 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU. También ha sido reconocido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (más recientemente en el caso *Comunidad indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*) y en decisiones del Comité de Derechos Humanos de la ONU.

En conclusión, con respecto a las limitaciones a la autonomía indígena antes referidas, se puede afirmar que la integridad territorial únicamente se refiere a la autodeterminación “externa”, o sea la imposibilidad de apartar sus territorios físicamente del territorio colombiano. Cabe señalar que este, en todo caso, no ha sido el objetivo de los pueblos indígenas, por lo que en la práctica constituye un límite absoluto, pero sin mayor efecto en la autonomía indígena. Asimismo, las actividades permitidas en sus territorios están limitadas en el sentido que cualquier operación que pueda denegar o tener un impacto sustantivo negativo sobre sus derechos implicaría una violación del artículo 27 del Pacto. Esto confiere alguna medida de protección de la autonomía indígena, aún si la determinación sobre la afectación se llega a realizar en cada caso concreto (con consecuencias inciertas). Finalmente, la consulta previa, aunque interpretada como un tipo de límite a actividades en territorios ancestrales, es a la vez una figura altamente permisiva

que a fin de cuentas (aquí no se tratará en detalle el tema) solo implica que los indígenas tienen que estar involucrados en la toma de decisiones que los afecten y que se “tomarán en cuenta” sus observaciones. Solo se requiere la consulta con el objetivo de llegar a un acuerdo y no, como es el caso con consentimiento, efectivamente lograrlo (como es requerido en ciertas circunstancias como, por ejemplo, el traslado de un pueblo indígena). Por tanto, las limitaciones a la autonomía indígena establecidas a nivel internacional en sí mismas no la deniegan aunque dejan algún margen de interpretación.

1. La consulta previa respecto de actividades militares en territorios indígenas

A continuación, nos referimos específicamente a la consulta previa respecto de las actividades militares que se desarrollan en los territorios ancestrales. La Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU destacó en una de sus consideraciones preliminares “la contribución de la desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a la paz”. El artículo 30 de dicha Declaración se refiere específicamente a la consulta previa relacionada con actividades militares:

1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.
2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los

procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

Cabe señalar que el primer inciso está formulado de manera alternativa, por lo que supuestamente se podrían desarrollar actividades militares cuando estas sean “justificadas”, sin necesariamente haberlo acordado con los pueblos indígenas. La seguridad nacional probablemente siempre constituirá suficiente justificación. Sin embargo, los esfuerzos del Estado colombiano no se han enfocado en esta posibilidad. Hay que resaltar que Colombia se abstuvo de votar a favor de la adopción de la Declaración por considerar que ciertas disposiciones de esta contradicen el ámbito normativo interno. Explícitamente sobre el artículo 30 esta fue su posición:

Bajo el mandato establecido en nuestra Constitución, las fuerzas de seguridad del Estado deben estar presentes en el territorio nacional para proveer y garantizar a todos los habitantes la protección y el respeto para sus vidas, honor y propiedad tanto individual como colectiva. Proteger los derechos y la integridad de las comunidades indígenas depende en gran medida de la seguridad en sus territorios. En ese sentido, se han dado instrucciones a las fuerzas de seguridad para proteger los derechos de dichas comunidades. No obstante, este artículo de la Declaración contradice el principio de la necesidad y efectividad de las fuerzas de seguridad del Estado, previniendo el cumplimiento de su misión institucional. Eso no es aceptable para Colombia (Gómez, 2010, párr. 11 [traducción M. C. Brilman]).

Con respecto a la situación en el Cauca, se comentó en la prensa que “sería un grave error aceptar la consulta previa en materia de orden público” (Charry, 2012).

La argumentación del Estado es que la protección de los derechos de los pueblos indígenas depende del cumplimiento por parte de las fuerzas militares de su misión de garantizar la seguridad en los territorios ancestrales. En este sentido, la seguridad sería una condición que haría posible la protección de los derechos indígenas. Sin duda esa afirmación es cierta, pero se complica cuando se entiende que de manera paradójica la búsqueda de la seguridad muchas veces conlleva la inseguridad, por ejemplo cuando las fuerzas armadas y actores armados ilegales se enfrentan dentro de los territorios indígenas en el marco del conflicto. En otras palabras, la condición de posibilidad —la seguridad nacional— conlleva a la vez la imposibilidad de garantizar los derechos indígenas.

Para los representantes indígenas, el desconocer su derecho a la consulta previa respecto de las actividades militares que se desarrollan en sus territorios es indicativo de un problema más importante y estructural, a saber: “la desinstitucionalización de la autoridad indígena por parte del gobierno nacional” que “empieza con la negativa olímpica a reconocer que su intervención militar requiere de consulta y consentimiento previo”. Se trataría entonces de una negación, por vía jurídica, de la autonomía indígena consagrada en varios instrumentos internacionales ratificados por Colombia (como el Convenio 169 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Ci-

viles y Políticos) y nacionales. Dicha negación se daría en el marco de “una campaña sistemática de acciones de desprestigio contra la autoridad indígena y nuestros sistemas de justicia” (ACIN, 2012).

Un ejemplo de esa supuesta “desinstitucionalización de la autoridad indígena” sería que, según miembros del pueblo Nasa, “el gobierno quiere ‘evaluar’ la legalidad de la institución autónoma de la guardia [indígena]”, aún si “la guardia desde siempre ha sido legítima, su lucha en defensa de la vida y el respaldo de la comunidad se la confiere” (ACIN, 2012). Por tanto, la falta de reconocer el derecho a la consulta previa respecto de actividades militares es percibida por los pueblos indígenas no “meramente” como una afectación a un derecho específico —el derecho a la propiedad colectiva o el derecho a la identidad cultural—, sino como la anulación del reconocimiento mismo de esos pueblos como tales y como interlocutores legítimos del Estado.

B. Observaciones de organismos internacionales respecto de las actividades militares en territorios indígenas en Colombia

En el marco de las Naciones Unidas, varias entidades se han pronunciado respecto de las actividades militares realizadas en territorios indígenas en Colombia. Por ejemplo, el Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas se refirió en 2010 al deber de protección del Estado de erradicar los artefactos explosivos que se hubieren abandonado en territorios in-

dígenas (Anaya, 2010). Aproximadamente dos años después, este mismo funcionario se pronunció específicamente con relación a la situación del Cauca colombiano, recordando que es esencial asegurar que la presencia de las fuerzas armadas no genere situaciones que expongan la seguridad de las comunidades indígenas (ONU insta a Colombia a avanzar, 2012).

También hizo un llamamiento urgente a las autoridades estatales de Colombia recordando que, según normas de derecho internacional, aunque se permite las intervenciones militares en territorios indígenas, estas deberían ser excepcionales y responder a un interés público permanente que englobe el interés y las necesidades de esos mismos pueblos. Asimismo, afirmó que la consulta previa es obligatoria para la realización de actividades militares en territorios indígenas, aún si Colombia había objetado el artículo 30 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas e hizo referencia al Convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia en 1991.

Cabe señalar que anteriormente, en el año 2007, el Relator especial sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas también se había referido a la situación en el Cauca:

En Toribio, Cauca, por ejemplo, presencié que las fuerzas armadas habían instalado su sede en el centro del pueblo, al lado de una escuela primaria, y construyeron estaciones en la plaza central del pueblo, directamente al lado de un lugar donde juegan los niños y un centro eclesiástico. El Relator aprecia las dificultades inherentemente relacionadas con las activi-

dades de contra-insurgencia, pero nota que dichas actividades ponen los civiles en peligro por sujetarlos a actos de retaliación ... En particular, el legítimo deseo de las fuerzas armadas colombianas para proteger los civiles con su presencia no debería crear situaciones en las cuales su mera presencia en el medio de los habitantes del pueblo atrae fuego hostil a ellos, y por tanto, tendría el efecto opuesto al buscado (Report of the Representative, 2007, párr. 18) [traducción M. C. Brilman]).

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la ONU, en sus observaciones finales sobre los informes presentados por los Estados Partes, respecto a Colombia de 2009, expresó “su particular preocupación por la persistencia de graves violaciones de los derechos humanos cometidas contra los ... pueblos indígenas ... en el contexto del conflicto armado”. Asimismo, señaló que “si bien los grupos armados ilegales tienen una importante responsabilidad en esas violaciones, se sigue denunciando la participación o la colusión directa de agentes del Estado en esos actos y que algunos miembros de las fuerzas armadas han estigmatizado públicamente a las comunidades ... indígenas” (CERD, 2009, p. 15). En conclusión, el Comité instó a Colombia a

garanti[zar] que los miembros de las fuerzas armadas cumplan la Directiva Permanente de las Fuerzas Armadas [vigente en ese momento] evite la estigmatización de las comunidades ... indígenas, garantice el cumplimiento efectivo y estricto de las políticas y normativas aprobadas y garantice que toda violación de los derechos humanos se investigue con prontitud y, de ser necesario, se sancione (CERD, 2009, p. 3).

Finalmente, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas sugirió, en su informe de 2011 al Consejo Económico y Social (p. 102), que es necesario que cuando haya presencia de las fuerzas militares en territorios indígenas, estas deben estar informadas respecto de los derechos establecidos en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a fin de promover el respeto por los principios y normas en ella acogidos. Con relación a Colombia, el Foro recomendó al Estado evitar el desarrollo de actividades militares en los territorios indígenas a menos que sea porque los mismos pueblos las solicitaran y estuvieran coordinadas con estos. Asimismo, resaltó la importancia de reconocer “plenamente la guardia indígena y fortalecer sus efectivos con la debida financiación sin detrimento de su autonomía” (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 2011, p. 67).

III. DERECHO COLOMBIANO

A. Marco constitucional y legislativo

Así como en la normativa internacional, el ámbito normativo interno de Colombia reconoce el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas. Por ejemplo, la Constitución colombiana de 1991 se refiere a la posibilidad de jurisdicciones especiales para dichos pueblos. Esto significa que sus autoridades pueden ejercer acciones jurisdiccionales diferentes al sistema judicial nacional, según sus propias normas y procedimientos, “siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República” (art. 246).

La Corte Constitucional ha interpretado la posibilidad de la existencia de autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas, así como la potestad de estas de establecer normas y procedimientos propios, como los dos elementos que de manera conjunta “conforman el núcleo de autonomía otorgado a las comunidades indígenas que se extiende no sólo al ámbito jurisdiccional sino también al legislativo, en cuanto incluye la posibilidad de creación de “normas y procedimientos””.

Igualmente se ha referido a los límites a la autonomía, en el sentido que el mismo artículo de la Constitución que la reconoce habla de la necesaria correspondencia de esta con las normas de la República, así como a la necesidad de coordinación entre la jurisdicción especial y el sistema judicial nacional. En las palabras de la Corte: “en la misma estructura del artículo 246, entonces, está presente el conflicto valorativo entre diversidad y unidad” (sentencia C-139 de 1996, 6.2.1).

La Constitución también reconoce los territorios indígenas como “entidades territoriales”. Esto significa que tienen autonomía para gestionar sus intereses, nuevamente dentro de los límites de la Constitución y la ley, incluyendo “gobernar-se por autoridades propias” (arts. 286 y 287). Al respecto, entre las funciones que ejercen los consejos de gobernanza de los territorios indígenas, al tenor de lo establecido en el numeral 7 del artículo 330 constitucional, se encuentra el “colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Na-

cional”. Por tanto, con respecto a la gobernanza en los territorios se reafirma la autonomía indígena, pero a la vez se indica que frente al orden público lo requerido es la “colaboración” de las autoridades indígenas de conformidad con “instrucciones” del Gobierno. No se trata, entonces, de un proceso de consulta o coordinación entre las autoridades estatales e indígenas.

Aparte de la Constitución, otras normas reconocen la autonomía indígena. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011, art. 13) establece que las autoridades indígenas determinan los planes de desarrollo en el marco económico, social y ambiental en sus territorios. En el mismo sentido, el Decreto 2164 de 7 de diciembre de 1995 establece que las áreas constituidas con carácter de resguardo indígena serán administradas por las autoridades tradicionales de acuerdo con sus usos y costumbres (art. 22).

Asimismo, el Decreto 1397 de 1996 que establece la Mesa Permanente de Concertación entre autoridades estatales e indígenas se refiere en su artículo 14 a que “las autoridades no indígenas respetarán la autonomía de los pueblos, autoridades y comunidades indígenas y no intervendrán en la esfera de Gobierno y de la jurisdicción indígena”. Al respecto, cabe señalar que dicha Mesa constituye un espacio en el cual se evalúa la ejecución de la política indígena del Estado y se busca dar seguimiento a los acuerdos que se hagan en ella (Brilman, 2013). En la Mesa están representados varios ministerios,⁴

4 Interior; Agricultura y Desarrollo Rural; Medio Ambiente y Desarrollo

sin embargo, según el Decreto 1397 que la establece, el Ministerio de Defensa no fue incluido, aunque el ministro y sus representantes pueden ser invitados *ad hoc* cuando se trata de ciertos temas. El Decreto 1397 parece indicar de antemano que las actividades militares en territorios indígenas no serán sujeto de diálogo, discusión ni acuerdo entre autoridades del Ministerio de Defensa y las comunidades indígenas.

Con respecto a la consulta previa sobre actividades militares, aún está vigente el Decreto 1320 de 1998, norma que ha sido criticada, entre otros, por las organizaciones indígenas por considerarlo violatorio del Convenio 169 de la OIT y la Constitución Nacional, por cuanto las comunidades indígenas no fueron consultadas en su elaboración y porque el procedimiento establecido no corresponde a los requisitos instituidos por la normativa y la jurisprudencia (inter) nacional. En este sentido se han pronunciado el Consejo de Administración de la OIT⁵ y la Corte Constitucional, sin que la referida norma haya sido declarada inconstitucional.

Sostenible; Hacienda y Crédito Público; Comercio, Industria y Turismo de Colombia; Educación Nacional; Salud y Protección Social; y Minas y Energía.

5 La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) llevó el caso ante el Consejo de Administración de la OIT, que le recomendó al Estado colombiano enmendar el Decreto por las diversas violaciones a lo dispuesto en el Convenio 169 sobre la consulta previa. Ver Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Doc. GB.276/17/1; GB.282/14/3, presentado en 1999. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507143,es

Con el propósito de regular el tema de la consulta previa, el Gobierno presentó en el 2012, a través del Ministerio del Interior, un proyecto de ley estatutaria al Congreso de la República. El primer artículo de dicho proyecto de ley define la consulta como un derecho fundamental, en virtud del cual toda medida legislativa, administrativa, obra, proyecto o actividad que pretenda realizarse y afecte de manera directa y específica la integridad étnica de los pueblos indígenas, negros y roms, debe consultarse previamente. Sin embargo, el artículo tercero dispone que, en caso de que no sea posible llegar a un acuerdo con las comunidades afectadas, no se tomará una decisión arbitraria que se aleje completamente de las solicitudes de dicha comunidad y siempre se tendrá en cuenta los principios establecidos en el proyecto de ley, entre las cuales se encuentran la buena fe, el diálogo intercultural y la celeridad (art. 4). Además, solo será obligatorio llegar a un acuerdo con las comunidades cuando el proyecto o actividad involucre la pérdida de tierras tradicionales o legalmente reconocidas o la contaminación o destrucción del ambiente (art. 3, numerales 1 y 2). No se hace mención a actividades militares desarrolladas en territorios indígenas, con lo que se entiende que no es necesario llegar a un acuerdo respecto de estas con las comunidades. Asimismo, como establece el artículo 37(i), tampoco es necesaria la consulta previa en el caso de: “Operaciones militares o de intervención que la fuerza pública deba realizar al interior de los territorios de los sujetos colectivos con el propósito de garantizar sus funciones constitucionales y garantizar la seguridad nacional”.

Adicionalmente, el artículo 37 numerales j y k del proyecto establecen que la consulta previa no será necesaria cuando se pretenda garantizar el orden público e implementar los programas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos. Por tanto, en este proyecto de ley se reconoce el derecho a la consulta previa, pero no con respecto a actividades militares.

Finalmente, el Decreto Ley 4633 de 2011 se refiere a medidas de reparación y restitución específicamente respecto de pueblos indígenas. Este instrumento precisa que se debe reconocer y respetar la autonomía de las comunidades sobre sus territorios y que se deben agilizar los procesos relacionados con la constitución de resguardos (art. 57). En materia de protección a la autonomía de los pueblos indígenas frente al conflicto armado, establece que el “Estado deberá garantizar la protección general, especial y diferencial que confiere la Constitución y las normas internacionales a los pueblos indígenas, en tanto sujetos que han declarado pública y reiteradamente que rechazan y condenan los actos de violencia por parte de los actores armados” (art. 59.2). También establece que la Fuerza Pública se compromete a respetar la posición de las comunidades indígenas de neutralidad frente al conflicto armado en Colombia (art. 57) y prevé que se capacitará a los funcionarios públicos sobre las normas nacionales e internacionales pertinentes frente al trato a este grupo étnico, con el objetivo de prevenir violaciones de los derechos humanos colectivos e individuales (art. 60).

B. Políticas públicas y directivas del Ministerio de Defensa Nacional

Además de la Constitución y las leyes que se refieren a la autonomía indígena y sus límites, la regulación que rige las actividades militares en territorios indígenas en la práctica proviene del Ministerio de Defensa Nacional. Este Ministerio es la cartera que tiene como función principal dirigir las Fuerzas Militares de Colombia —es decir, Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como a la Policía Nacional— y las actividades que estas realicen en el territorio colombiano, de acuerdo con la Constitución y la ley (Ministerio de Defensa, 2008).

El principal instrumento de dicho Ministerio, con respecto a los derechos humanos, fue expedido en el 2008. Se trata de la Directiva Permanente “Política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario”, la cual fue propuesta como una hoja de ruta para enmarcar el comportamiento de la fuerza pública en el desarrollo de sus operaciones (Ministerio de Defensa, 2008, p. 15). Dicho documento busca articular los esfuerzos de las Fuerzas Armadas respecto de los derechos humanos y especificarlos en sus actividades operacionales hasta el nivel táctico, es decir, hasta el nivel de las unidades de menor jerarquía militar.

Su aplicación es permanente, compromete el comportamiento de todos los militares y consagra cinco líneas de acción (instrucción, disciplina, defensa, atención y cooperación). El principio general es que los miembros de las fuerzas militares, cuando utilizan la fuerza, deben actuar

de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Asimismo, dicho uso de la fuerza siempre debe ser racional y proporcional, y la fuerza letal debe ser controlada, asegurando que solo se use en contra de los objetivos propuestos en cada planeación táctica (Ministerio de Defensa, 2008, p. 17). Más específicamente, respecto de las poblaciones indígenas, dispone: “Es doctrina en el Ejército Nacional incorporar en la orden de operaciones las instrucciones pertinentes al trato de las comunidades indígenas y a los derechos que les otorga la Constitución, cuando se opera en sus territorios. De esta manera se tiene un puente entre el mandato constitucional y la maniobra táctica sobre el terreno” (p. 26).

Un capítulo de la “Política integral” es dedicado a la línea de acción de atención a grupos especiales, entre otros los pueblos indígenas, y hace referencia a la necesidad de aplicar una atención diferenciada en el desarrollo de las operaciones militares, indicando que en muchas partes del territorio se ha logrado una relación armónica entre los pueblos indígenas y la Fuerza Pública. También se refiere a la necesidad de promover el conocimiento sobre las poblaciones indígenas y los derechos que estas poseen (Ministerio de Defensa, 2008, párrs. 124 y 127), así como precisa la importancia de la búsqueda de la “colaboración” por parte de estas comunidades, por lo que el documento retoma los mismos lineamientos que otros instrumentos en temas de seguridad (párr. 45).

Aparte de la “Política Integral”, el Ministerio de Defensa ha expedido varias directivas admi-

nistrativas, entre ellas la Directiva Permanente n.º 16 de 2006, para regular el comportamiento de la fuerza pública respecto a ciertos grupos vulnerables. Dicha Directiva reconoce los derechos de los pueblos indígenas al territorio, la cultura, la autonomía y la jurisdicción propia, refiriéndose al Convenio 169 de la OIT y su obligatoria aplicación por formar parte de la legislación colombiana en virtud del bloque de constitucionalidad.

La Directiva consagra instrucciones para los miembros de la fuerza pública encaminadas a velar por preservar la forma de vida de las comunidades indígenas e incluye, entre otros, el deber de abstenerse de ejercer acciones que pongan en peligro su “integridad” (Ministerio de Defensa, 2006, p. 3, numeral 1). Además, establece que el personal militar se abstendrá de hacer declaraciones infundadas que puedan exponer la integridad de los miembros de las comunidades. Esta disposición parece referirse a, por ejemplo, apreciaciones que puedan vincular a las comunidades indígenas con los grupos armados ilegales.

La referida Directiva también prevé la capacitación específica de los militares en aspectos relacionados con los pueblos indígenas y propone la posible participación en estos procesos de organizaciones indígenas, mediante aportes al contenido de los materiales de instrucción (Ministerio de Defensa, 2006, num. 4, p. 3). Por otro lado, prevé el desarrollo de canales de comunicación permanentes entre las autoridades militares e indígenas, mediante la creación de la figura del “oficial de enlace” (Ministerio de

Defensa, 2006, num. 11, literal B). Se trata de militares activos de grado oficial que tienen a su cargo recibir quejas y preocupaciones del pueblo indígena, así como promover la coordinación entre las fuerzas militares y los indígenas, el respeto y el conocimiento mutuo.

Esta Directiva refleja la posición del Estado Colombiano respecto del artículo 30 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU al indicar que: “al ingresar a un territorio indígena, el Comandante tomará contacto con la autoridad indígena correspondiente, para informar su presencia, salvo que la naturaleza de la operación no lo permita” (p. 4).

Al establecer únicamente como deber de las fuerzas armadas “informar su presencia” cuando ingresan a un territorio indígena, es claro que no considera la directriz de la consulta previa a la población indígena. Se cumpliría con el referido requisito al informar sobre su presencia cuando esta ya es efectiva, es decir, con posterioridad al hecho. Adicionalmente, no existe un deber de informar cuando la naturaleza de la operación es tal que no se puede permitir la divulgación de la presencia militar. Sin embargo, la directriz no establece los criterios para determinar cuándo se trata de una operación de dicha naturaleza, ni establece en la línea de mando cual es el comandante competente para evaluarlo. Al respecto, se nota que justamente el carácter previo de la consulta se relaciona con el deber de la autoridad competente de proporcionar información adecuada y suficiente a los consultados, antes de efectuar la medida objeto de la consulta, para posibilitar que estos

se puedan expresar de manera informada sobre lo consultado. La posición oficial del Estado respecto de la consulta sobre actividades militares en territorios indígenas parece partir de la premisa que, ante la imposibilidad de proporcionar la información respecto de *las actividades a realizar* —por su carácter militar y, por tanto, confidencial— la consulta previa no aplicaría; solo se reconoce un deber de informar *ex post facto*, únicamente respecto de la *presencia* de las fuerzas armadas.

C. Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia

Aparte de lo consagrado en la Constitución, decretos y políticas del Ministerio de Defensa, la Corte Constitucional ha reconocido que el conflicto armado colombiano amenaza con el exterminio cultural o físico de numerosos pueblos del país, y que esta amenaza ha sido la causa principal de su desplazamiento. Asimismo, la Corte ha precisado que, aparte de la participación en el conflicto de grupos guerrilleros y paramilitares,

también, en ocasiones, unidades y miembros claramente identificados de la Fuerza Pública ... participan de un complejo patrón bélico que, al haberse introducido por la fuerza de las armas dentro de los territorios ancestrales de algunos de los pueblos indígenas que habitan el país, se ha transformado en un peligro cierto e inminente para su existencia misma, para sus procesos individuales de consolidación étnica y cultural, y para el goce efectivo de los derechos fundamentales individuales y colectivos de sus miembros (Auto 004/09, p. 4).

La Corte, en su sentencia T-523/97, estableció en términos generales que existe una tensión valorativa entre el deber del Estado de preservar la convivencia pacífica consagrada en el artículo 2 de la Constitución Nacional (con la obligación correspondiente de garantizar los derechos de todos los ciudadanos), por un lado, y, por otro, el deber de reconocer las diferencias y necesidades particulares que surgen de la pertenencia de ciertas personas a grupos culturales específicos (num. II. 2.1).

Con respecto a la consulta previa, la Corte se ha referido en varias oportunidades a la obligación de consultar a los pueblos indígenas. Por ejemplo, en su sentencia T-698/2011 estableció que dicha obligación existe “cuando haya un impacto sobre la autonomía, diversidad e idiosincrasia de la comunidad indígena” (num. 4.1), aunque sin referirse a actividades militares específicamente. En la sentencia T-880/2006 se pronunció frente a la demanda instaurada por el pueblo indígena Motilón Barí y consideró que el Ministerio de Medio Ambiente había expedido sin previa consulta una licencia ambiental para una explotación petrolera. En ese caso, se argumentó que la fuerza militar estaba adelantando acciones en función de brindar garantías de seguridad a la empresa extractiva para la ejecución del proyecto, lo que también afectaba a la comunidad en sus actividades tradicionales (num. 3). La Corte, entre otros, ordenó al Ministerio de Defensa emitir órdenes y adelantar los controles necesarios para poner fin a las actividades militares en la zona.

Asimismo, en la sentencia T-428/92 había indicado que se debe respetar la naturaleza princi-

pal de la diversidad étnica y cultural, puesto que el propio carácter constitucional de esta implica que no cualquier norma constitucional o legal puede prevalecer sobre esta (num. II.D). En la sentencia C-139 de 1996 reconoció que “para que una limitación a dicha diversidad esté justificada constitucionalmente, es necesario que se funde en un principio constitucional de un valor superior al de la diversidad étnica y cultural” (num. 6.2.2). En 1998, en la sentencia SU-510, el alto tribunal estableció que el único caso en que se hará prevalecer otro tipo de interés sobre el derecho fundamental de la propiedad colectiva de las comunidades indígenas sobre sus resguardos, será cuando se trate del interés de la nación en la preservación de la seguridad nacional, la soberanía del Estado y la conservación del orden público (párr. 61).

Así mismo, consideró en la sentencia T-405/93 que la presencia de tropas militares en el territorio de una comunidad indígena, con la finalidad de controlar actividades delictuosas, no necesariamente vulnera el derecho de propiedad colectiva de la comunidad sobre su territorio. Aunque los resguardos gozan de especial protección constitucional, el Estado conserva la soberanía sobre estos territorios para mantener el orden público en lo relacionado con narcotráfico y terrorismo, para proteger a los ciudadanos colombianos. En la referida sentencia la Corte tomó en cuenta la distancia entre la base militar y las comunidades y que “con la presencia de las tropas militares, su actividad determinada y la permanencia del radar [a ser instalado por el Ministerio de Defensa para controlar el espacio aéreo], no se demuestra perjuicio irremediable

que se cause a la comunidad indígena”. Por tanto, decidió que “no se amerita de esta Corporación un pronunciamiento que sería absurdo, en el sentido de disponer el inmediato desplazamiento de la tropa y la suspensión del funcionamiento del radar, aplicándose la tutela como mecanismo transitorio” (num. III, 3 - 3c).

De lo anterior se desprende que aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, no se ha pronunciado de manera específica sobre las situaciones en las cuales se requiere dicha consulta o consentimiento para las actividades militares realizadas en territorios indígenas. Asimismo, aunque la Corte reconoce el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas como un derecho fundamental, entiende que este a la vez puede ser limitado cuando se trata de actividades relacionadas con la seguridad nacional. Finalmente, en varias ocasiones la Corte se ha referido a la “tensión valorativa” respecto de la reconciliación entre los intereses de la población en general y los derechos de ciertos grupos que forman parte de dicha población.

En conclusión, respecto de las limitaciones de la autonomía indígena en el derecho colombiano, la necesaria correspondencia de los derechos indígenas con la Constitución y las leyes es una regla de carácter general, con el objetivo de prevenir conflictos normativos, que no necesariamente es dañina para dichos derechos. Respecto de la consulta previa, se nota que el proyecto de ley estatutaria se refiere a que esta no es requerida para “operaciones militares o de in-

tervención [por] la fuerza pública” en territorios ancestrales, y que las Directivas del Ministerio de Defensa únicamente establecen el deber de “informar su presencia” cuando las fuerzas armadas ingresan a un territorio indígena, deber que no aplica cuando la naturaleza de la operación no lo permita. Por tanto, la figura de la consulta previa, que ya es permisiva, no opera cuando se trata de temas de seguridad.

Con respecto a los límites al derecho de la propiedad colectiva, la Corte Constitucional ha establecido que estos pueden ser permitidos, en ciertos casos, cuando se trata de actividades relacionadas con la seguridad nacional. Asimismo, la “tensión valorativa” anteriormente mencionada tendrá que ser resuelta o evaluada en cada caso, con consecuencias inciertas. En definitiva, en la normativa y jurisprudencia colombiana la autonomía indígena se encuentra “indefinidamente limitada” cuando las limitaciones se refieren a la garantía del orden público o la seguridad nacional.

IV. LA NORMATIVA EN LA PRÁCTICA

La normativa y jurisprudencia a nivel internacional y nacional señalada en los párrafos anteriores es importante, pero la sola existencia de estas en lo abstracto, sin aplicación o interpretación adecuada no logra ningún objetivo. Por tanto, resulta de interés recoger algunos comentarios sobre dicha normativa y su aplicación en la práctica por parte de representantes estatales e indígenas.

Un asesor del Ministerio de Defensa encargado de asuntos indígenas, en entrevista realizada en marzo de 2013, enfatizó la importancia de crear un diálogo entre las partes, refiriéndose específicamente a los “oficiales de enlace”. Explicó que la función de dichos oficiales es principalmente ser el punto de contacto entre la autoridad indígena y la militar en cada comunidad, así como generar protocolos de relacionamiento concertados con los pueblos indígenas que contengan normas de comportamiento para los miembros de las fuerzas militares. Dichos protocolos incluirían las particularidades que estos deben conocer sobre cada comunidad. El funcionario igualmente refirió que dentro de la fuerza pública se ha venido trabajando en la socialización de los derechos de los pueblos indígenas y su cosmovisión, y que se ha considerado el uso de oficiales de enlace que pertenezcan a las propias comunidades indígenas.

Sobre la aplicación práctica del ingreso de miembros de las fuerzas militares en territorios indígenas indicó que lo primero que debe hacer el Ejército al planear una operación, es identificar qué comunidades se pueden ver afectadas y establecer un diálogo con estas. Así mismo, resaltó la importancia de determinar los sitios sagrados y de especial relevancia para los pueblos, así como identificar los dirigentes de cada comunidad, como parte de los procedimientos para acercarse a estos pueblos.

Siguiendo la posición oficial del Estado colombiano, el entrevistado reafirmó que el artículo 30 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU no es aplicable, por

cuanto la consulta previa evitaría el “factor sorpresa” que está inmerso en muchas operaciones militares y afectaría la seguridad, incluso, de las mismas comunidades indígenas. Concretamente se refirió a la Directiva Permanente n.º 16 de 2006, del Ministerio de Defensa (ya comentada) que obliga a que los mandos militares tomen contacto con las autoridades indígenas, excepto cuando la naturaleza de la operación no lo permita. Explicó que en la práctica, el comandante al expedir la orden de operaciones determinará tal situación y establecerá si se puede efectuar la socialización de las actividades militares con las autoridades indígenas o no.

Por otro lado, en una entrevista realizada en abril de 2013 a un asesor del Ministerio del Interior, el funcionario indicó que ese Ministerio no ha tenido incidencia directa en el tema de actividades de las fuerzas militares en territorios indígenas. Resaltó la importancia de los mecanismos que está diseñando el Ministerio de Defensa para generar una mayor protección de estos durante las operaciones militares, y comentó que estarían diseñados para converger con el derecho internacional aplicable en el caso colombiano.

Por otra parte, la ACIN, en conjunto con el CRIC, se ha empeñado en demostrar que la presencia militar en los territorios indígenas no representa una solución al conflicto. Resaltaron que entre el 2006 y el 2012, un total de 15 000 miembros de las Fuerzas Armadas fueron enviados al Cauca con el objetivo de exterminar a las FARC, pero que las mejorías en las circunstancias de los pueblos indígenas han sido mínimas. Además,

las acciones militares del Ejército, en vez de proteger a la población civil y buscar el bien general, habrían causado enfrentamientos armados con los actores ilegales, que desembocaron en muertes de civiles y en el aumento de minas antipersonales de la guerrilla en sus territorios, por lo que afirmaron que “la seguridad como fruto de la militarización es una ilusión” (Colombia: documento a Santos y ministros, 2012, párr. 8)

En el mismo sentido, en una entrevista realizada en abril de 2013, un miembro de la ONIC señaló que al tener una base militar en un territorio indígena las fuerzas militares convierten el sector en objetivo militar de los actores armados ilegales, poniendo en riesgo a todos los individuos que habitan la zona. También, la fuerza pública, al entrar a sus territorios, muchas veces haría señalamientos sobre la relación entre las autoridades indígenas y grupos ilegales, sin fundamento. Indicó que las comunidades se han empeñado en afirmar su neutralidad respecto al conflicto y su independencia de los grupos armados ilegales, por lo que el pronunciamiento del ministro de Defensa afirmando algún vínculo (véase arriba), fue un acto irresponsable que las afectó de manera negativa. Se mostró escéptico sobre la utilidad práctica de las capacitaciones en temas de derechos humanos recibidas por las Fuerzas Armadas y precisó la importancia de que estas entiendan que cada comunidad indígena es diferente y que algunas no están familiarizadas con el español, situación que hace compleja la comunicación entre las fuerzas armadas y esos pueblos indígenas.

Finalmente, señaló que el concepto de seguridad del Gobierno es completamente distinto al que tienen las comunidades. Estas consideran como una solución viable al problema de seguridad en sus territorios el fortalecimiento de la guardia indígena; que cada comunidad tenga un grupo que mantenga la paz y la seguridad de sus miembros y que se adapte a las necesidades de cada población, sin desconocer el papel que el Estado juega en materia de seguridad nacional. Al respecto, cabe señalar que en el marco de la situación en el Cauca, el entonces comandante del Ejército había observado que “es incomprensible que los indígenas armados de bastones creen que no les van a disparar, a atacar o a someter cuando los vean solos” (Se complica la situación, 2012).

V. CONCLUSIONES

En lo anterior, se analizó una posible divergencia entre los deberes del Estado, por un lado, de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y, por otro lado, la seguridad nacional. Como escenario para ver esta divergencia en acción sirvieron los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y los indígenas, ocurridos en el Cauca en 2012 y los comentarios de las autoridades estatales e indígenas, así como los reportajes en los medios de comunicación al respecto.

De estos se desprendió, principalmente, la insistencia de las autoridades en que la seguridad es la condición que hace posible la garantía de los derechos de los pueblos indígenas. Además, señalaron que el diálogo con los indígenas en-

cuentra sus límites en el actuar de la fuerza pública. Los representantes indígenas, por su lado, insistieron (i) en que la presencia militar pone en riesgo a sus comunidades, más que garantizar su seguridad y sus derechos, y (ii) que la falta de consulta previa sobre la presencia militar en sus territorios evidencia el desconocimiento de sus instituciones y, por tanto, de su autonomía. Los medios, por su parte, se refirieron sobre todo a la posición compleja del Ejército Nacional al tener que restringirse frente a una población que se resiste a su presencia.

Posteriormente, se hizo referencia a parte de la normativa internacional respecto del derecho a la autodeterminación indígena, estableciendo que este se encuentra limitado por la integridad territorial, las actividades permitidas en sus territorios y la figura de consulta previa que las facilita. También se hizo mención a la normativa nacional que establece el derecho a la autonomía indígena, la cual es limitada por su necesaria correspondencia con el ámbito normativo nacional y por el interés común, incluido el mantenimiento del orden público.

Adicionalmente, se hizo alusión al artículo 30 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se refiere a la consulta previa respecto de actividades militares en territorios indígenas. Se indicó que dicha disposición ha sido objetada por Colombia y que, siguiendo esa línea, las Directivas del Ministerio de Defensa Nacional establecen meramente el deber de informar, mas no el de consulta previa. Adicionalmente, el deber de informar se cumple cuando la presencia militar en los territorios ya es efectiva

y solo cuando el objetivo de la operación militar lo permita. La normativa también establece la necesidad de una “colaboración” unilateral por parte de las comunidades, siguiendo instrucciones del Gobierno, y no una coordinación mutua entre las autoridades estatales y los indígenas.

Por tanto, el problema con las limitaciones establecidas en la normativa y jurisprudencia colombiana, y en menor medida en la internacional, es que están diseñadas de forma “ilimitada”, por lo que pueden dar lugar a una interpretación amplia y a situaciones que posiblemente vulneren los derechos de los pueblos ancestrales. No está claro dónde, precisamente, se encuentran los límites. De ahí que resulte preocupante el que las autoridades estatales interpreten que estos están en el mismo actuar de las Fuerzas Armadas, dejando el establecimiento de estos límites a su absoluta discreción.

La posición oficial del Estado colombiano es que la seguridad garantiza la autonomía indígena, mientras que para los indígenas su autonomía se ve comprometida por la seguridad. Al mismo tiempo, los comentarios en varios medios de comunicación reflejan la idea que la autonomía indígena de alguna manera perjudica la seguridad nacional y que los indígenas pueden ser diferentes y autónomos hasta que dicha diferencia y autonomía no pongan en peligro a los demás ciudadanos. En este sentido, su misma autonomía sería una amenaza permanente a la integridad e identidad nacional.

A su vez, la normativa nacional y la práctica parecen indicar que la seguridad nacional se-

ría compatible con una autonomía que es suficientemente flexible para poder ser limitada, en caso de que sea necesario. Por tanto, lo que se reconoce a los pueblos indígenas es una autonomía formalista que puede resultar inefectiva e indefensa. Dicha autonomía no es fácil de distinguir a nivel conceptual, aunque sí en la práctica, y está lejos de la autonomía “plena” requerida por la normativa (inter)nacional.

Cabe señalar que el concepto de la autonomía indígena es utilizado tanto por los indígenas para reclamar el reconocimiento de sus instituciones como por el Estado para argumentar que su presencia garantiza dicha autonomía. Se trata, entonces, de un concepto polémico (Canguilhem, 1978, p. 146) que diferentes actores utilizan para sus propios fines y con varios significados, capitalizando de alguna manera la significancia “plena” del término “autonomía indígena” como un concepto garantista y protector de los derechos de los pueblos ancestrales, mientras a la vez lo interpretan o limitan, dependiendo del objetivo (militar o cultural) y las circunstancias.

De lo anterior se desprende que, si el equilibrio delicado entre el deber estatal de proteger la seguridad nacional y amparar los derechos indígenas es finalmente logrado, será con base en una compatibilidad frágil y en un concepto de la autonomía indígena lo suficientemente flexible para acomodar cualquier limitación de esta. Tal vez sea preferible una compatibilidad frágil que tome en cuenta en alguna medida la autonomía indígena, que la primacía incuestionada de una seguridad nacional que desconoce dicha autonomía del todo. Sin embargo, ¿qué significado

tiene una autonomía que no se puede defender ni exigir plenamente y siempre tiene que ceder ante el interés general, en suspenso de ser definido?, ¿para qué reconocerla como derecho fundamental si desde ya se sujeta a una limitación que es a la vez absoluta e indefinida y, por tanto, posiblemente ilimitada?

Referencias

Acosta, L. J. (18 de julio de 2012). *FF AA de Colombia recuperan base tomada por indígenas*. Obtenido de Reuters América Latina: <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTA-SIE86H0EG20120719>

AFP. (Agosto 15 de 2012). Santos pidió perdón a los indígenas por el conflicto armado interno. Obtenido de El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/santos-pidio-perdon-los-indigenas-el-conflicto-armado-c-articulo-367897>

Anaya, J. (Enero 8 de 2010). *La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial anterior*. Nueva York: Naciones Unidas.

Asamblea de las Naciones Unidas. A/RES/61/295. (Septiembre 7 de 2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas*. Nueva York: Naciones Unidas.

Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca. (11 de julio de 2012). *Cauca: respeto por nuestra guardia indígena, es lo único que aceptamos*. Obtenido de nasa-

acin: <http://www.nasaacin.org/noticias/3-newsflash/4321-cauca-respeto-para-nuestra-guardia-indigena-es-lo-unico-que-aceptamos>

Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca. (11 de julio de 2012). *Colombia. Documento a Santos y Ministros*. Obtenido de nasaacin: <http://www.nasaacin.org/documentos-nasaacin/4326-colombia-documento-a-santos-y-ministros>

Brilman, M. C. (Julio-Diciembre de 2013). La Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas. El diálogo que es su propio fin. *Revista de Derecho Público Universidad de los Andes*, (31), 1-23.

Canguilhem, G. (1978). *On the Normal and the Pathological*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company.

Caso *Poma vs. Perú*. (Abril 24 de 2009). Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/95/D/1457/2006. Obtenido de Naciones Unidas: http://www.ccprcentre.org/wp-content/uploads/2012/10/1457-2006-Peru_es.pdf

Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. (Junio 27 de 2012). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie C n.º. 125. Párr. 145.

Condecoran a soldados que resistieron agresión de indígenas en el Cauca. (29 de octubre 2012). Obtenido de El País: <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/conde->

[coraron-soldados-resistieron-agresion-toribio-por-parte-indigenas](http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/condecoraron-soldados-resistieron-agresion-toribio-por-parte-indigenas)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-139 de 1996 (M. P.: Carlos Gaviria Díaz; abril 9 de 1996).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-510 de 1998 (M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz; septiembre 18 de 1998).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-428 de 1992 (M. P.: Ciro Angarita Barón; junio 24 de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-523 de 1997 (M. P.: Carlos Gaviria Díaz; octubre 15 de 1997).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-698 de 2011 (M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva; septiembre 20 de 2011).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-880 de 2006 (M. P.: Álvaro Tafur Galvis; octubre 26 de 2006).

Corte Constitucional. Auto 004/09 (M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa; enero 26 de 2009).

Charry, J. M. (Julio 23 de 2012). *Cauca: confluencia de problemas en búsqueda de soluciones institucionales*. Obtenido de Razón Pública: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3113-cauca-confluencia-de-problemas-en-bu8sca-de-soluciones-institucionales.html>

Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al concluir sesión del Consejo de Ministros en Toribío, Cauca. (11 de julio de 2012). Obtenido de Presidencia de la República: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Julio/Paginas/20120711_07.aspx

Decreto 2164 de 1995. [Ministerio de Agricultura]. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en 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. Diciembre 7 de 1995. DO n.º 42140.

Decreto 1397 de 1996. [Presidencia de la República]. Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones. Agosto 8 de 1996. DO n.º 42853.

Decreto 1320 de 1998. [Ministerio del Interior]. Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. Julio 15 de 1998. DO n.º 43340.

Decreto Ley 4633 de 2011. [Ministerio del Interior]. 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. Diciembre 9 de 2011. DO n.º 48278.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2007). *Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica*. Bogotá: DANE.

Espinosa Moreno, F. (14 de julio de 2012). *Las razones detrás del conflicto en el Cauca*. Obtenido de Fundación Nuevo Arco Iris: <http://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>

Estas son las dos realidades del movimiento indígena en el Cauca. (18 de julio de 2012). Obtenido de El País: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/estas-son-dos-realidades-del-movimiento-indigena-caucano>

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. (2011). *Resumen del informe y recomendaciones de la misión a Colombia del Foro Permanente. Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia*. Obtenido de Naciones Unidas. Consejo Económico y Social: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/session_10_report_ES.pdf

Gobierno e indígenas acuerdan mesas integrales para seguir diálogo. (15 de agosto de 2012). Obtenido de Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/gobierno-indigenas-acuerdan-mesas-integrales-para-seguir-dialogo/263001-3>.

Gómez Rojas, J. F. (Enero-Junio, 2010). Argument Analysis of the Position of Colombia regarding the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 143-176.

- Hernández Delgado, H. (Enero-Junio, 2006). La resistencia civil de los indígenas del Cauca. *Papel Político*, 11(1), 177-220.
- Howland, T. (18 de junio de 2013). *¿Pueden ustedes por favor pelear su guerra en otra parte?* Obtenido de Semana: <http://www.semana.com/opinion/pueden-ustedes-favor-pelear-su-guerra-otra-parte/181013-3.aspx>
- Indígenas rechazan declaraciones de ministro de defensa sobre alianza con guerrillas.* (9 de septiembre de 2011). Obtenido de Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/indigenas-rechazan-declaraciones-inistro-defensa-sobre-alianza-guerrillas/246070-3>
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. DO n.º 48102.
- López Maya, A. (17 de julio de 2012). *El Ministro de Defensa no debe estigmatizar a las comunidades indígenas.* Obtenido de senado.gov: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/14371-ministro-de-defensa-no-debe-estigmatizar-a-las-comunidades-indigenas-senador-senador-alexander-lopez-maya?tmpl=component&print=1>
- Lloré porque soy un ser humano.* (21 de julio de 2012). Obtenido de youtube: <http://www.youtube.com/watch?v=vpjLSAx6Azo>
- Mindefensa dice que existe infiltración de las Farc en comunidades indígenas del Cauca.* (16 de julio de 2012). Obtenido de Colprensa: http://www.elcolombiano.com/historico/cauca_ministro_de_defensa_dice_que_si_existe_infiltracion_de_las_farc_en_comunidades_indigenas-AUEC_197520
- Ministerio de Defensa Nacional. (2006). *Directiva Permanente n.º 16 “Política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de las comunidades de los pueblos indígenas del país por parte de la fuerza pública.* Bogotá: Mindefensa.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2008). *Política Integral de Derechos Humanos y DIH.* Bogotá: Mindefensa.
- Ministerio del Interior. (2012). *Proyecto de Ley Estatutaria por la cual se regula la Consulta Previa para los Pueblos Étnicos y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Ministerio.
- Naciones Unidas. (13 de septiembre de 2007). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.* Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. Comité de los Derechos Humanos. (8 de abril de 1994). *Observación General n.º 23, Derecho de las minorías.*
- Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/COL/CO/14. (28 de agosto de 2009). *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención.* Observaciones finales.
- Noguera, I. (18 de julio de 2012). *La agresión indígena que hizo llorar al sargento García.*

Obtenido de El Tiempo: http://www.eltiempo.com/colombia/occidente/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12040902.html

ONU insta a Colombia a avanzar en diálogo con indígenas del Cauca. (9 de agosto de 2012). Obtenido de RCN La Radio: <http://www.rcnradio.com/noticias/onu-insta-colombia-avanzar-en-dialogo-con-indigenas-del-cauca-14772>

Organización Internacional del Trabajo. (27 de junio de 1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Ginebra: Conferencia General de la OIT.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Abril de 2012). *Pueblos indígenas. Diálogo entre Culturas*. Bogotá: PNUD.

Pronunciamiento ONIC frente a la profundización del conflicto armado territorios Indígenas del Cauca. (19 de julio de 2012). Obtenido de mapuexpress: <http://www.mapuexpress.net/content/publications/print.php?id=6632>

Pronunciamiento ONIC frente a las violaciones a los derechos humanos e infracciones al

DIH perpetradas contra los pueblos indígenas. (Septiembre de 2012). Obtenido de: http://cms.onic.org.co/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Reporte-Enero-Septiembre_2012.pdf

Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin. Mission to Colombia. A/HRC/4/38/Add.3. (24 January 2007). Obtenido de: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/104/50/PDF/G0710450.pdf?OpenElement>

Se complica la situación en el Cauca, ultimátum de los indígenas se vence. (17 de julio de 2012). Obtenido de El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/se-complica-situacion-el-cauca-ultimatum-de-los-indigen-articulo-360495>

Todo tiene un límite: Santos a indígenas del Cauca. (17 de julio de 2012). Obtenido de Caracol Radio: <http://www.caracol.com.co/noticias/regional/todo-tiene-un-limite-santos-a-indigenas-del-cauca/20120717/nota/1723700.aspx>