

Balance del Decreto ley 4633/ 2011, seis meses de entrada en vigencia y un año después de la ley 1448/ 2011

Autoridad Nacional de Gobierno Indígena, ONIC, *Consejería Secretaría General*

<http://cms.onic.org.co/2012/06/balance-onic-del-decreto-ley-4633-2011-y-la-ley-de-victimas/>

El marco jurídico para la reparación integral, atención, protección y restitución de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas y, en general, para todas las víctimas del conflicto armado colombiano, constituye un gran paso para la reconciliación nacional y la paz reclamada por décadas. Su promulgación en nuestro Estado social de derecho merece ser celebrado.

Sin embargo, este gran esfuerzo no ha logrado detener las prácticas discriminatorias contra los pueblos indígenas, las cuales se profundizan por la inexistencia de voluntad política, social y económica del Estado colombiano. A seis meses del Decreto Ley 4633 de 2011 y a un año de la Ley 1448 de 2011 no se han fundado los esfuerzos para detener el riesgo de exterminio físico y cultural de los pueblos indígenas a causa del conflicto armado. El sinsabor que genera este primer balance sólo puede comprenderse si en un breve ejercicio de memoria, recordamos que los pueblos indígenas no fueron invitados al debate del entonces proyecto de ley 107/10 de la Cámara de Representantes.

No desconocemos la odisea emprendida por los pueblos indígenas y el Gobierno nacional para consultar, concertar y expedir el Decreto Ley 4633 de 2011. Pero es necesario reiterar, que sin la iniciativa del artículo 205 por parte de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, la Ley 1448 de 2011 no hubiera tenido vida jurídica, por el contrario, habría entrado en la lista de normas que por sus vicios de inconstitucionalidad y vulneración al derecho fundamental a la consulta previa son declaradas inexequibles.

Es una responsabilidad histórica recordarle al Congreso de la República que a pesar nuestro Estado multiétnico, de las decisiones judiciales de gran trascendencia como el Auto 004 de 2009 y las recomendaciones de organismos internacionales, el proyecto de ley 107/10 de la Cámara de Representantes guardaba silencio frente a la reparación de las víctimas indígenas.

Sólo a través de un acto de solidaridad de nuestros pueblos indígenas y de la iniciativa de nuestras organizaciones, las víctimas colombianas - muchas de las cuales son indígenas- lograron recuperar de la muerte una iniciativa legislativa que los grandes juristas colombianos reclamaban retirar del debate legislativo por inconulta.

Hoy, a pesar de los tropiezos, podemos afirmar que el Decreto Ley 4633 de 2011 es un gran instrumento jurídico, una sólida base para el goce efectivo de los pueblos indígenas colombianos y su reparación –entendida ésta como la transformación de las lógicas de discriminación imperantes en nuestra nación y el restablecimiento del equilibrio y la armonía-. No obstante, nos preocupa que a seis meses de entrada en vigencia la norma, las palabras que con tanto esfuerzo fueron plasmadas en el papel, no tengan impacto en la realidad de los pueblos indígenas, ni siquiera en un sentido simbólico.

A continuación, presentamos una pequeña radiografía en donde identificamos los obstáculos que consideramos más inquietantes para la eficacia del Decreto Ley 4633 de 2011. Estos obstáculos representan las conclusiones logradas desde la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y su comisión delegada, luego de dialogar con el Gobierno nacional sobre las estrategias que deben ser implementadas.

Para ello, identificaremos como las grandes falencias el régimen presupuestal dispuesto para la implementación de la norma, la ineficiencia institucional, la lentitud en la adopción de medidas y el

desconocimiento del rango y contenido del Decreto ley. Asimismo, ilustraremos sobre la situación en 2012 de los pueblos indígenas a pesar de la existencia de la política pública y, por último, proponemos unas recomendaciones que pueden dar luz al camino que debe seguirse en adelante.

1. Régimen presupuesta para la implementación de la norma

A pesar de proponer, consultar y concertar un capítulo específico para los pueblos indígenas en el CONPES establecido en los artículos 19 y 175 de la Ley 1448 de 2011, la norma que incorporaba esta fundamental disposición en el Decreto ley 4633 no logró tener vida jurídica en el articulado final, al no ser aprobado finalmente por la Oficina Jurídica de Presidencia.

Esta omisión delimitaría negativamente la eficacia de las disposiciones contenidas el Decreto Ley 4633 de 2011 téngase en cuenta que el gran obstáculo al que se ha enfrentado el proceso ha sido precisamente la privación de un esfuerzo presupuestal suficiente y disponible que garantice la implementación de las medidas de reparación, atención, protección y restitución de los derechos territoriales de los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado.

Luego de analizar el documento CONPES 3726 de mayo de 2012, preocupa la inseguridad económica sobre la que se cimienta la política pública que se pretende implementar, especialmente cuando el CONPES 3726 tiene como base para su formulación la Ley 1448 de 2011 y no el instrumento competente. Así, es evidente que los principios bajo los cuales se erige la distribución presupuestal son principios ajenos a los establecidos en el Decreto 4633 de 2011¹, hecho que genera desconfianza en las garantías establecidas en la norma consultada previamente.

Asimismo, el presupuesto destinado para las reparaciones colectivas constituye el 0,72% de los 54.903 miles de millones de pesos destinados para la política contenida en la ley 1448 de 2011, sin distinción de lo correspondiente para las poblaciones afrocolombianas, raizales, negras y Rom. Ello se traduce que el Gobierno nacional está destinando menos del 0,5% para detener el genocidio indígena y el exterminio cultural en el Estado social de derecho. Frente a las demás distribuciones presupuestales no se constata los rubros que garantizarán la ejecución de las medidas para los pueblos indígenas.

2. Ineficiencia institucional

El Decreto ley 4633 de 2011 propone una institucionalidad complementaria a la dispuesta en el 1448 de 2011, con el objetivo de garantizar la ejecución de las medidas desde una perspectiva intercultural y diferencial y, en consecuencia, eficiente.

No obstante, observamos que luego de seis meses en los cuales debió evidenciarse la consolidación de una institucionalidad fuerte, coherente, articulada y con claridad en sus objetivos y metas, el Estado nos ofrece unas instituciones frágiles, desubicadas, fragmentadas y con poca celeridad en la toma de decisiones – aspecto que es evidente en los informes, reuniones y diálogos sostenidos con el Gobierno nacional-.

Es visible la falta de comunicación entre las instituciones creadas, la imposibilidad de generar diálogos y distribución racional de competencias. Este fenómeno tiene presencia a nivel central, y es irradiado hacia las entidades territoriales, quienes incluso desconocen de la existencia de la normatividad vigente.

¹ Al respecto el CONPES 2736 establece que “La oferta diferencial deberá desarrollar los siguientes principios: i) **Igualdad**, que permite medidas afirmativas para la garantía de derechos de los grupos étnicos. ii) **Diversidad**, que señala el respeto a la diferencia y la garantía al conjunto de derechos colectivos e individuales de los grupos étnicos. iii) **Interculturalidad**, que entraña correspondencia entre los Derechos Humanos y el derecho propio. iv) **Integralidad**, que implica la complementariedad entre derechos como individuo y como parte de un sujeto colectivo. v) **Participación**, que implica tanto las garantías necesarias para que ésta sea efectiva y real como la observancia de los mandatos sobre consulta previa, con sus correspondientes fases, y la activación de diversos mecanismos de concertación², 19 adicional a los espacios previstos en la Ley 1448 de 2011 y *sus correspondientes decretos*”. (*subrayado y cursiva fuera del texto*). Los principios que irradian la política de reparación, atención, protección y restitución de derechos territoriales de los pueblos indígenas pueden consultarse entre los artículos 4 al 40 del decreto ley 4633 de 2011.

Actualmente la institucionalidad se refiere al Decreto Ley como una reglamentación de la Ley 1448 de 2011, sin identificar su proceso, importancia, contenidos y especificidades.

Es inquietante la desorientación que deben enfrentar las víctimas, autoridades, pueblos, comunidades y organizaciones indígenas por la carencia de una institucionalidad clara y coherente que demuestre capacidades y eficiencia al momento de implementar las medidas contenidas.

3. Implementación de las medidas.

Según el CONPES referenciado, el objetivo trazado únicamente para las reparaciones colectivas en 2012 es de 11 planes de reparación, estimando que para 2021 se logren 417 planes², lo anterior sin hacer distinción étnica de los indicadores propuestos.

A simple vista concluimos que las metas trazadas para 2012 son inalcanzables. Es imposible lograrlas si las disposiciones contempladas en la normatividad, que tenían fechas perentorias para su adopción, no han podido ser concertadas. Por ejemplo, los criterios para la ayuda humanitaria de las víctimas indígenas debían estar acordadas para el 9 de marzo, la ruta de atención en salud para las víctimas fijado desde el 9 de abril y el plan de contingencia de protección territorial a cargo del INCODER debía estar concertado el 9 de junio, sin que a la fecha se tenga noticia del avance de una propuesta inicial.

4. Socialización y difusión del decreto entre sus beneficiarios

Uno de los principios que fundamenta el decreto ley es su socialización y difusión entre los pueblos indígenas. Ello implicaba trazar una estrategia efectiva que garantizara la aprehensión de su contenido por parte de los beneficiarios, de tal forma que éstos pudieran apropiarse de sus derechos en su propio idioma y tuvieran conocimiento de cómo exigirlos.

Sin embargo, dada la precariedad de la institucionalidad existente y la inseguridad económica que embarga la política pública, las obligaciones de difusión y socialización del decreto están congeladas. Esto ha generado que las víctimas indígenas no tengan conocimiento de sus derechos, las medidas existentes para su reparación, atención, protección y restitución de derechos territoriales. Incluso, hemos recibido informes de varias regionales en donde se constata que a las víctimas indígenas les aplican los contenidos de la Ley 1448 de 2011, afirmando que el decreto es sólo un producto reglamentario para algunos aspectos de los pueblos indígenas.

La confusión de la política no sólo se predice de los pueblos indígenas que poco entienden el castellano, sino también de las entidades territoriales y el nivel central, que desconocen la existencia, el contenido, alcances e importancia del instrumento.

5. Situación actual de los pueblos indígenas

En lo que va corrido del año 2012, las violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH perpetradas contra pueblos indígenas, mantienen los índices de los años anteriores; lo que indica, que no hay perspectivas de que la situación humanitaria mejore. En el período que comprende enero a mayo de 2012, se han presentado 24 homicidios cometidos contra integrantes de Pueblos Indígenas, entre los cuales se cuenta el asesinato a lideresas, autoridades, niños y niñas y masacres contra comunidades.

Hasta mayo de 2012 se registran en el Sistema de Información de la ONIC 14 eventos de desplazamiento masivo y multifamiliar de pueblos indígenas en todo el territorio nacional. En consonancia con la información reportada para este corte, se habían desplazado de manera masiva 2.967 personas y 680 familias pertenecientes a comunidades indígenas, como consecuencia de combates entre la fuerza pública y grupos armados insurgentes, acciones violentas por parte de

² Tabla 5 Indicadores Enfoque Diferencial Étnico. CONPES 3726 de mayo de 2012.

grupos paramilitares, bombardeos, presencia y accidentes de MAP/MUSE, restricciones a la libre movilidad, estigmatización e incursiones armadas.

Igualmente, se reporta que hasta la fecha, la inseguridad alimentaria ha dejado veintiocho (28) menores de edad muertos a causa de enfermedades respiratorias, diarrea o falta de atención médica oportuna e integral.

La Consejería de Derechos Humanos de la ONIC en lo corrido del 2012 reporta tres (3) eventos de desaparición forzada ocurridos en Nariño; los cuales han afectado de manera crítica al pueblo Awá, ya que de las cinco (5) víctimas reportadas cuatro (4) pertenecen a este pueblo.

Lo anterior, a pesar de la vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011, la concertación del Programa de Garantías ordenado por la Corte Constitucional en auto 004 de 2009, planes de salvaguarda étnica, medidas cautelares otorgadas por la CIDH, recomendaciones de organismos internacionales, entre otros.

Reflexiones finales

El sendero que en los últimos 6 meses se ha dibujado para la reparación integral de las víctimas indígenas sólo es una muestra de los desafíos a los que verdaderamente se enfrenta su ejecución: falta de voluntad política, económica y social.

Es por ello que afirmamos la necesidad de materializar los contenidos de las normas para las víctimas en un presupuesto suficiente y disponible, eficiencia institucional y eficacia en la voluntad política.

La reconciliación y paz en Colombia no puede medirse en artículos promulgados dentro de un sistema válido constitucionalmente. La reconciliación y paz en Colombia debe procurarse en términos económicos, políticos y sociales contundentes que esbocen un camino hacia la transformación, el equilibrio y el restablecimiento de los pueblos indígenas colombianos.

No sobra manifestar que a seis meses de la promulgación del Decreto Ley 4633 de 2011 el discurso no puede limitarse a lo dispuesto en la normatividad, en tanto ello sólo genera una penumbra en la realidad del conflicto armado. Las víctimas requieren más que un instrumento para su reparación, requieren de hechos.

Frente a este balance solo resta la pregunta, ¿En qué momento logrará el Estado reconocer la necesidad de detener el genocidio indígena?

*Autoridad Nacional de Gobierno Indígena, ONIC.
Junio de 2012.*