



“Strengthening Partnership between States and indigenous peoples: treaties, agreements and other constructive arrangements”

Geneva
16-17 July 2012

Organized by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Colombia en la negociación y aplicación de convenios internacionales. El caso del Convenio 169 de OIT y el Convenio sobre diversidad biológica

Gabriel Muyuy Jacanemajoy

Director del programa presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas de Colombia

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the OHCHR.



Presidencia
Programa Desarrollo Pueblos
Indígenas de Colombia
República de Colombia



SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE "EL FORTALECIMIENTO DE LA COLABORACIÓN ENTRE PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADOS: TRATADOS, CONVENIOS Y OTROS ACUERDOS CONSTRUCTIVOS"

GINEBRA, EL 16-17 DE JULIO 2012, PALAIS DES NATIONS, SALA XI

COLOMBIA EN LA NEGOCIACIÓN Y APLICACIÓN DE CONVENIOS INTERNACIONALES. EL CASO DEL CONVENIO 169 DE OIT Y EL CONVENIO SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA

GABRIEL MUYUY JACANAMEJOY

Director del programa presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas de Colombia

Colombia es miembro de la OIT desde 1919. Desde entonces ha firmado y ratificado 60 convenios, 54 de los cuales están en vigor¹.

1. Colombia a finales de la década de los ochenta y comienzos de la década de los noventa

Latinoamérica en general y Colombia en particular, después de la llamada "Década Perdida", entró en el proceso de apertura y liberalización comercial que se ha extendido hasta la fecha.

En la Colombia de finales de los 80 coexiste la democracia representativa que venía sellada por el pacto entre los dos partidos políticos tradicionales (Frente Nacional), un conflicto armado interno que implicaba a un mayor número y tipo de actores (movimientos de insurgencia guerrillera, actores de la economía del narcotráfico y del paramilitarismo) y la confluencia de sus horrores sobre la sociedad y el Estado, pero también una creciente movilización y protesta social que aún cuando desarticulada y fragmentada, indicaba la necesidad de cambios hacia una sociedad y un Estado incluyentes y respetuosos de la diversidad, de la diferencia.

El movimiento de la "Séptima papeleta" logró que en las elecciones parlamentarias de 1990 se contara extraoficialmente un voto extra por una consulta popular para

¹ OIT, en: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-byCtry.cfm?CTYCHOICE=0140&lang=ES>. Listing generated by APPLIS on 12 Jul 2012





Presidencia
Programa Desarrollo Pueblos
Indígenas de Colombia
República de Colombia

Prosperidad
para todos

la convocatoria a una Asamblea Constituyente que reformara la Constitución Política de 1886. La Constitución Política de Colombia de 1991, se construye en ese entorno, en procura del Estado Social de Derecho, pero también bajo el modelo económico de la apertura económica, la liberalización del comercio y de la propia reducción de funciones esenciales del Estado, en términos de regulación y encauzamiento de los múltiples intereses sobre el territorio, los recursos y la población del país.

2. Los pueblos indígenas, sus instituciones y la movilización social de la época

El mundo venía de finales de los ochenta del informe Brundtland (Nuestro futuro común), la Conferencia de Roma sobre Desarrollo Sostenible de 1987, de la adopción del Convenio 169 de la OIT en Ginebra en 1989 y de la preparación de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río. Dos grandes asuntos fueron ganando espacio en el sistema internacional de los derechos humanos: los derechos colectivos de los pueblos y el derecho colectivo al ambiente sano.

En ese proceso se amplió el conocimiento mundial sobre el aporte de las culturas en la preservación de la diversidad biológica, genética y ecosistémica y el reconocimiento de las grandes áreas de bosque húmedo tropical y los páramos y nieves perpetuas como recursos de alto valor, que debían manejarse con medidas especiales. En ese momento se conjugaron conocimiento tradicional, académico y científico, movilización social, cultural y política en procesos de reivindicación de los derechos humanos, colectivos y del ambiente y propuestas paradigmáticas de desarrollo frente al etnocentrista modelo del crecimiento económico ilimitado.

Las organizaciones y movimientos sociales trataban de garantizar su estabilidad y posicionamiento político y éste cada vez se liga más a la necesidad de alcanzar la paz en el país, generándose confluencias y coaliciones políticas entre dos o varios sectores sociales entre campesinos, indígenas, minorías políticas, sindicatos, organizaciones religiosas, organizaciones no gubernamentales, etc. Desde el mundo indígena se aporta a estas experiencias sociales desde la "resistencia civil" ante los embates de los factores que vulneran las formas de vida tradicional comunitaria y su estrecha relación con la naturaleza, con la Madre Tierra. En Colombia, alrededor de la Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC) y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), se logró formar parte de la Asamblea Constituyente a través de dos (2) representantes: Francisco Rojas Birry y Lorenzo Muelas Hurtado.





Ellos defendieron las tesis y las propuestas constitucionales de la nación pluriétnica y multicultural, de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales, que se venían construyendo a nivel internacional, con la propia participación de representantes indígenas del país. Tesis que luego serían planteadas desde el Congreso de la República procurando el desarrollo constitucional y la adopción del Convenio 169 de 1991, convertida en Ley 21 de 1991 en el país.

3. ¿Qué ha pasado en 21 años de existencia de la Ley 21 de 1991?

Desde el 1991 en que se integra al país el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, mediante la Ley 21, que nutrió el articulado específico de la Carta Política que reconoce los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos del país, el Estado colombiano establece las bases jurídicas de relacionamiento entre el gobierno y estos grupos, considerados desde allí sujetos colectivos de derecho. Desde ese momento, tanto en defensa como en garantía de los derechos de los pueblos indígenas y tribales se invoca el Convenio, tanto al interior de Colombia como en el trámite de asuntos colombianos en los escenarios del Sistema Internacional de los Derechos Humanos.

La mera adopción del Convenio fue significativa; pero ante la ausencia aún de reglamentación clara y precisa de algunos de sus temas centrales, en particular sobre **consulta previa**, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y demás Altas Cortes ha llenado en parte este vacío, pendiente de ser abordado mediante una legislación estatutaria, tal como es recomendable para estos asuntos y tal como se está proponiendo desde el Gobierno nacional en la actualidad.

A la adopción de este marco normativo internacional dentro del nacional se suma el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de la OEA, en particular de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de las cuales se han tramitado denuncias sobre violaciones a derechos humanos de personas y comunidades pertenecientes a grupos étnicos que han significado el mandato de órdenes judiciales internacionales de medidas cautelares y otras de medidas sancionatorias del Estado colombiano, al amparo de los estándares internacionales de los derechos humanos. Ello ocurre aún después de la adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales por la ONU en 2007, que a diferencia del Convenio 169 no tiene rango de tratado internacional jurídicamente vinculante u obligatorio para los países miembros.





4. ¿En qué casos ha sido invocado el Convenio?

- Acciones de Constitucionalidad (C)
- Acciones de Tutela de Derechos Fundamentales (T)
- Autos de Seguimiento a Sentencias Judiciales (A)
- Normas especiales para atención y prestación de servicios a grupos étnicos (Leyes, Decretos, Resoluciones)

5. ¿Qué temas son recurrentes en la invocación del Convenio?

- Vida y pervivencia étnica
- Territorio colectivo
- Autonomía – Gobierno indígena
- Consulta previa
- Salud
- Educación
- Identidad Cultural
- Desarrollo
- Jurisdicción Especial Indígena
- Conocimientos tradicionales

6. ¿Qué falta desarrollar en su implementación?

Se debe advertir que en general ninguno de los aspectos centrales del Convenio ha sido reglamentados para su implementación en el país. Sin embargo, como se ha dicho antes, la jurisprudencia ha llenado algunos vacíos en temas críticos.

Dentro de los temas claves del Convenio 169 que aun no se han abordado con profundidad en el país está el del derecho al trabajo y los derechos laborales de los miembros de los pueblos indígenas; actualmente el Ministerio de Trabajo se plantea avanzar en la construcción de una política pública sobre el particular, que requiere del apoyo de la OIT, tanto en la fase de discusión y consulta previa como en la fase de implementación, de manera que se contribuya eficazmente en Colombia a la garantía de este derecho con enfoque diferencial para los grupos étnicos y en particular para los pueblos indígenas.





Presidencia
Programa Desarrollo Pueblos
Indígenas de Colombia
República de Colombia



7. Principales aprendizajes recientes

Las bondades del Convenio chocan en su implementación con las propias tensiones que se generan entre los diferentes actores relacionados. Los derechos colectivos de los pueblos y comunidades étnicas confrontan intereses económicos privados sobre recursos, territorios y poblaciones, amparados también constitucionalmente. El trámite de estas tensiones y conflictos sin tener una regulación clara del derecho a la consulta previa genera tensiones adicionales entre actores, pero también entre el gobierno y los pueblos indígenas.

En el país se ha avanzado en la construcción de espacios institucionales de diálogo y concertación entre autoridades de Gobierno y los pueblos indígenas, entre las más importantes la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas, la Comisión Nacional de Territorios y la Mesa Regional Amazónica, reactivadas desde comienzos del actual gobierno, luego de un periodo de cesión de estos espacios ante dificultades de diálogo y entendimiento entre las partes.

El acatamiento del actual gobierno nacional (2010 – 2014) a las normas que obligan a garantizar el derecho a la consulta previa para el caso de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, junto con la creación del Programa Presidencial para la Formulación de Estrategias y Acciones para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, el avance en la formulación del Programa de Garantía de Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas, ordenado por la Corte Constitucional y la construcción del Decreto con fuerza de ley 4633 de 2011, para la atención y reparación a víctimas de los pueblos indígenas, en el marco de la justicia transicional.

Todos estos instrumentos han sido conciliados entre el gobierno y las organizaciones indígenas de la Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas y se constituyen en los hitos más importantes en la historia reciente del país, en función del desarrollo normativo, institucional e instrumental para la garantía de los pueblos indígenas y para generar escenarios de protección y de prevención.

No obstante estos importantes logros y aprendizajes, aún siguen pendientes la asignación de recursos públicos adecuados para la implementación de acciones concretas, que contribuyan en conjunto al desarrollo integral de las comunidades y pueblos indígenas en función de sus propios planes de vida, fin último de estos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales garantes de los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas en el país.





8. Algunas menciones especiales sobre el Convenio sobre Diversidad Biológica

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 en Río de Janeiro es considerada el punto de inflexión ante la necesidad de acuerdos internacionales que comprometiesen a las partes en relación con un "ambiente sano", en el entendido que habría que trabajar en la sostenibilidad del desarrollo mediante una reglamentación internacional. Quedó explícita la necesidad de ver las políticas de desarrollo y las políticas medioambientales en el mismo escenario de definición de responsabilidades y corresponsabilidades.

La Declaración de la Cumbre de la Tierra expresa las buenas voluntades de los Estados firmantes de adoptar medidas internas de regulación de sus políticas de desarrollo y medio ambiente, no obstante que en la misma Cumbre se hicieron evidentes los desniveles entre producción y consumo entre los países del norte, con más industrias y más consumo que los países del sur; y que se requería de instrumentos vinculantes que obligasen en la misma proporción y compromiso a todos los Estados en el cumplimiento de los objetivos comunes del desarrollo sostenible.

Los Convenios de Cambio Climático y de Diversidad Biológica, instrumentos claves en la perspectiva del desarrollo sostenible, evidencian la desigual distribución de compromisos y obligaciones entre los Estados parte.

La participación de los pueblos indígenas del mundo en torno a la Cumbre de la Tierra fue importante y ayudó a dinamizar la propia Conferencia de las Partes. Los mensajes incluidos en la Agenda 21 y la inclusión del artículo 8j en el Convenio de Diversidad Biológica son importantes logros de la participación indígena en escenarios de discusión de estos instrumentos internacionales. A partir de allí y de la creación del Grupo Ad-Hoc para el seguimiento del Convenio se ha sostenido su participación activa.

Sin embargo, para que sea efectiva la participación indígena directa e indirectamente en la discusión, aprobación e implementación de estos instrumentos, se requiere del reforzamiento de los recursos dispuestos para ello. La voz, el pensamiento, los conocimientos requieren ser reconocidas y fortalecidas en escenarios nacionales e internacionales de construcción de los paradigmas del desarrollo. El Buen Vivir nos lo plantea y lo requiere, en especial cuando son cada vez más fuertes las presiones de los países más desarrollados y de mayores niveles de consumo energético y de recursos, pero también cuando son más





Presidencia
Programa Desarrollo Pueblos
Indígenas de Colombia
República de Colombia



fuerzas las presiones de intereses privados y particulares sobre los recursos comunes de los pueblos y los Estados.

En el marco del espíritu del instrumento del Convenio de Diversidad Biológica se trabajó el Protocolo de Bioseguridad, aprobado en 1999. Este protocolo está relacionado con asuntos estratégicos para los pueblos como la seguridad y la autonomía alimentaria, protección de semillas nativas, protección al agua como un bien común, control a la utilización de semillas transgénicas. De este protocolo y de estos temas poco se habla en escenarios en los cuales hay intereses económicos que pesan más que los derechos colectivos de comunidades y pueblos del mundo.

9. Recomendaciones

Muchas declaraciones, acuerdos y mandatos de organismos multilaterales donde confluyen los Estados nacionales terminan siendo apenas expresiones de buena voluntad, pero se quedan en el papel al no ser vinculantes, al no disponer de mecanismos que obliguen el cumplimiento de lo acordado, ni de mecanismos de seguimiento, verificación y sanción ante la omisión, el incumplimiento o la violación a lo acordado o mandatado.

En esta línea es recomendable avanzar hacia la adopción de la Declaración Internacional de los Derechos de los Pueblos en un instrumento jurídicamente vinculante.

Es necesario que los Estados partes, prevean recursos para materializar lo mandado en los instrumentos jurídicos con acciones y medidas concretas que contribuyan eficazmente al goce efectivo de derechos por parte de los sujetos individuales y colectivos.

Es necesario que los organismos internacionales como la OIT también prevean recursos para apoyar a los Estados parte y a los sujetos de derecho, en este caso comunidades y pueblos indígenas, a facilitar la implementación de lo mandado: se requiere capacitación, asistencia técnica, seguimiento regular y extracción de lecciones aprendidas en la implementación de los diferentes instrumentos.

En defensa y garantía de derechos es necesario acudir a los instrumentos con una mirada integral y en el caso de las comunidades y pueblos indígenas hay que considerar, además del Convenio 169 los demás instrumentos del sistema internacional de los derechos humanos que reconocen los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).





Presidencia
Programa Desarrollo Pueblos
Indígenas de Colombia
República de Colombia



Las tensiones entre las diferentes visiones del desarrollo a nivel nacional e internacional deben contar con mecanismos adecuados de tratamiento y manejo, que reconozcan y garanticen el ejercicio de los derechos y permitan la convivencia intercultural. Ello se hizo evidente en la reciente Cumbre de Río + 20.

Nos corresponde a los Estados y en los Organismos multilaterales hacernos cargo de esta necesidad, fortaleciendo los mecanismos existentes y creando los que sean necesarios aún para asegurar nuestro futuro común.

