

## **Carta abierta al Ministerio del Interior de Colombia y al Señor Presidente de la República de Colombia, Señor Iván Duque**

**Con copia a: El Relator especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**

**Asunto en cuestión: el fiasco de la consulta en Colombia, problemas subyacentes y soluciones de los  
pueblos indígenas**

**Berlín, Copenhague, Londres, Madrid, Montreal, Oslo 20 de junio 2020**

Desearíamos expresar nuestra profunda preocupación en relación con la circular del Ministerio del Interior con fecha de 27 de marzo de 2020. En ella se autoriza el uso de las consultas en línea para las medidas legislativas y administrativas a fin de evitar la propagación del COVID-19. Sabemos que esta circular fue [revocada](#) el día 20 de abril a raíz de las [fuertes objeciones](#) de los pueblos indígenas y sus representantes institucionales, incluido el [Cabildo del Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomapieta](#); además de por la objeción de la [Procuraduría General de la Nación](#), en su carta del 15 de abril donde declaró esta medida inconstitucional, contraria a la Ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sin embargo, nuestra preocupación no solo se relaciona con el contenido de dicha circular, sino que se extiende a las importantes deficiencias que se ponen de manifiesto en la comprensión por parte del Ministerio del Interior de sus obligaciones con respecto a los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y el papel de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en la aplicación de estas obligaciones.

Abordaremos nuestras preocupaciones bajo tres encabezados principales: 1) la noción problemática de celebrar consultas de cualquier forma durante la pandemia de COVID-19; 2) la naturaleza inapropiada de las consultas en línea para la salvaguardia de los derechos de los pueblos indígenas; 3) la falta de entendimiento de la relación existente entre las consultas y el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) con el marco más amplio de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Concluimos con recomendaciones sobre los diferentes caminos a seguir que garanticen el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.

### **1. Celebración de consultas durante la pandemia de COVID-19**

El intento de realizar procesos de consulta relacionados con las actividades de terceros en o cerca de los territorios de los pueblos indígenas durante la pandemia de COVID-19, es muy problemático. Los siglos de colonización, las décadas de conflicto y la violencia y discriminación continuas hacen que los pueblos indígenas y afrodescendientes sean desproporcionadamente vulnerables a los impactos de COVID-19. La propagación del COVID-19 en sus territorios tendría efectos devastadores sobre sus vidas y su bienestar. Los servicios de salud inadecuados disponibles para ellos están completamente mal equipados para hacer frente a un brote, y para muchos la falta de tierra adecuada y las malas condiciones de vivienda plantearán desafíos importantes para la implementación de estrictas medidas de distanciamiento social. La vida de los ancianos indígenas, muchos de los cuales juegan un papel clave en la transmisión del

conocimiento tradicional y en la práctica de la gobernanza tradicional, se verá particularmente amenazada.

Por ello, a lo largo del mundo entero los pueblos indígenas y tribales están impidiendo el acceso de los actores involucrados en la minería, la tala de madera, los agronegocios y el turismo, ya que pueden introducir y propagar la enfermedad en sus comunidades.<sup>i</sup> Esta capacidad de los pueblos indígenas para controlar la entrada de personas ajenas a sus territorios es un imperativo absoluto para limitar la transmisión del COVID-19. Facilitar el acceso de terceros a los territorios de los pueblos indígenas durante ese tiempo es totalmente contrario al objetivo principal de salvaguardar el bienestar y la vida de los pueblos indígenas y tribales. No solo tendría graves consecuencias para su salud, sino que también limitaría drásticamente su capacidad para ejercer el autogobierno y proteger a sus comunidades.

El intentar imponer consultas virtuales con el pretexto de proteger a los pueblos indígenas y afrodescendientes contra el COVID-19 es un pretexto falso, y considerar sus posibles consecuencias solo puede describirse como siniestro. Las consultas con los pueblos étnicos, bien sea realizadas en línea o en persona, deben tener como objetivo la obtención de su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de acuerdo con sus propios procesos de toma de decisiones. Esto significa que los pueblos indígenas y afrodescendientes deben poder practicar sus procesos tradicionales de búsqueda de consenso, que a menudo incluyen la celebración de reuniones por parte de todos los miembros de la comunidad, las cuales pueden tener una duración considerable. Exigirles que participen en tales procesos durante una pandemia es muy irresponsable, si no criminal.

La imposición de un proceso en línea de este tipo también constituye una violación de los derechos de participación de los pueblos indígenas y tribales, ya que se hizo sin obtener aportes de las comunidades interesadas y sus autoridades tradicionales. Los pueblos indígenas y afrodescendientes se vieron forzados a responder de manera retroactiva a esta amenaza, cuando su enfoque debería haber sido el de proteger a sus comunidades de los graves riesgos planteados por el COVID-19. Esto ha exacerbado su desconfianza y sospecha hacia el Ministerio del Interior y los organismos gubernamentales que han promovido repetidamente los procesos de consulta simbólica que no garantizan la protección de sus derechos.

Los esfuerzos del Ministerio para garantizar la continuación de las consultas con el fin de facilitar el acceso a los territorios de los pueblos indígenas y afrodescendientes durante la pandemia es una priorización flagrante de los intereses económicos de terceros sobre los derechos, el bienestar y la supervivencia de los pueblos indígenas.

## **2. Cuestiones más amplias con la noción de consultas en línea**

El propósito de las consultas y del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Nada podría alejarse más de este objetivo que la intención de realizar consultas a través de un mecanismo que es a) inaccesible para la mayoría de los pueblos indígenas; b) incompatible con sus prácticas tradicionales de toma de decisiones; y c) que requeriría que las personas se reunieran en un momento en que hacerlo podría poner en riesgo sus vidas.

Además de la noción altamente perturbadora de promover consultas durante la pandemia de COVID-19, el concepto de celebrar consultas en línea con los pueblos indígenas y afrodescendientes (en cualquier momento) refleja en qué medida el Ministerio del Interior carece de un entendimiento de los derechos y las realidades de los pueblos indígenas y tribales.

La realidad en los territorios tradicionales de muchas comunidades indígenas y afrodescendientes es que el acceso a Internet es muy limitado o nulo. Cuando el acceso existe, con frecuencia sólo lo tienen unos pocos miembros de la comunidad y se excluye a los dirigentes tradicionales que suelen ser fundamentales para la adopción de decisiones. Es poco probable que la información proporcionada a través de los mecanismos en línea se comunique de manera culturalmente apropiada, y por lo tanto sería inexistente la posibilidad de que las comunidades entablen un diálogo significativo a través de dicho mecanismo de una manera que conduzca a una toma de decisiones.

Si bien la tecnología de la informática puede desempeñar un papel para garantizar que los pueblos indígenas tengan acceso a la información, la forma en que dicha tecnología se utiliza en la consulta y los procesos de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es algo que deben decidir los propios pueblos indígenas. La imposición de esos procesos es totalmente incompatible con los derechos a la participación plena y efectiva y a la adopción de decisiones autónomas que sustentan el requisito de consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

El intento del Ministerio del Interior de imponer las consultas en línea es el último de una serie de enfoques erróneos de la consulta previa, y de su fracaso para buscar y obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Su práctica hasta la fecha demuestra una comprensión abismal del contenido del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado (CLPI,) y su relación con el marco más amplio de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Las consultas se reducen a procesos en los que los pueblos indígenas pueden simplemente participar en la negociación de beneficios en los proyectos predeterminados de actores externos, en lugar de procesos que buscan proteger la autonomía y los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Este último intento de "consulta" envía una señal ominosa de lo que los pueblos indígenas podrían enfrentar si el derecho a la consulta se regulara de manera tan restringida y sesgada.

### **3. Falta de entendimiento de la relación entre la consulta y los derechos de los pueblos indígenas**

El propósito de las consultas para obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es el de garantizar el respeto y la integridad de los pueblos indígenas y tribales y sus territorios, y su capacidad para ejercer sus derechos de participación, autonomía y autogobierno basados en la libre determinación. Por lo tanto, las consultas tienen un doble propósito. Por una parte, proporcionan los medios para participar libremente en la adopción de decisiones "al menos en la misma medida que otros sectores de la población", y por otra, proporcionan los medios para buscar y obtener el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) como ejercicio del derecho a la autonomía y el control territorial. Como lo aclararon la Corte Constitucional de Colombia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el contexto de las actividades como la minería, en las que hay repercusiones potencialmente importantes sobre los derechos de los pueblos indígenas, el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es un resultado necesario de las consultas. Por consiguiente, el derecho a la

consulta y al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) es parte integrante del derecho a la autonomía, el territorio y el desarrollo libremente determinado. Como hemos explicado:

“El ejercicio del derecho al desarrollo libremente determinado y el requisito de obtener el CLPI de los pueblos están inextricablemente vinculados. El primero facilita el ejercicio de la elección en relación con la determinación de los planes, prioridades y vías de desarrollo - que tienden a depender del uso y el control de las tierras, territorios y recursos-, mientras que el segundo ofrece certidumbre en relación con la realización de esos planes y estrategias de desarrollo al impedir la subordinación de las elecciones de los pueblos indígenas a los planes y prioridades de las partes externas.

Si se desconecta del desarrollo libremente determinado, el CLPI pierde su integridad y corre el riesgo de transformarse en un concepto de desempoderamiento. En lugar de facilitar opciones significativas con respecto al futuro que un pueblo puede querer en un contexto tal, el CLPI se convierte, en el mejor de los casos, en un derecho a no tener algo indeseado o que pueda ser profundamente perjudicial para dicho pueblo. En el peor de los casos, se reduce a un proceso de consulta hueco, en el que se informa a los pueblos indígenas sobre lo que sucederá con sus tierras y, por extensión, se les niega la posibilidad de elegir sus propias vías de desarrollo futuro”.<sup>ii</sup>

La situación en Colombia es precisamente el peor caso posible. El fiasco del intento del Ministerio de imponer consultas virtuales ha demostrado una vez más un completo fracaso para comprender el propósito mismo de las consultas. En lugar de proteger los derechos, los pone en grave riesgo.

#### **4. El camino a seguir guiado por los pueblos indígenas y el derecho internacional en materia de derechos humanos**

De conformidad con sus derechos a la autonomía, al territorio y a la libre determinación, **los pueblos indígenas y de afrodescendientes en Colombia**, incluidos entre otros<sup>iii</sup> el Resguardo Indígena Colonial Cañamomo Lomapieta<sup>iv</sup>, **han documentado sus normas de gobernanza en torno al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en la forma de protocolos autónomos de CLPI. Los procesos de consulta y de toma de decisiones y las normas que prescriben** están de acuerdo con las realidades, prácticas y leyes consuetudinarias propias de cada pueblo. Por lo tanto, **proporcionan el marco normativo y las reglas que el Estado debe cumplir para aplicar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de conformidad con la Constitución colombiana, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y los diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que es parte. Esto quedó muy claro en 2016, cuando la Corte Constitucional colombiana afirmó la necesidad de respetar los protocolos y procedimientos del pueblo Emberá Chamí en relación con el consentimiento libre, previo e informado (FPIC) (Caso T-530/2016).** Esta exigencia de respetar los protocolos autónomos de CLPI también ha sido afirmada por los tribunales y los órganos de supervisión de otras jurisdicciones, y ha sido reconocida por los mecanismos internacionales de derechos humanos, las organizaciones internacionales y una serie de otros agentes que trabajan en estrecha colaboración con los pueblos indígenas.<sup>v</sup>

El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también expresan muy claramente que para evadir esta concepción minimalista de consulta que niega los derechos, **el Gobierno debe desarrollar, con la participación y colaboración plena y efectiva de los pueblos interesados, “una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”** (Convenio 169 de la OIT, artículo



2). Darse cuenta de esto implica que, en lugar de centrarse en la promoción de las actividades de desarrollo en los territorios indígenas, **el Gobierno debe elaborar y aplicar una política pública que sirva para promover “la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”** (Convenio 169 de la OIT, artículo 2). **El respeto de los protocolos autónomos de CLPI** – y por extensión su autonomía y procesos tradicionales de toma de decisiones, leyes y prácticas – **sería un primer paso en este proceso largamente esperado** para demostrar la buena fe y sentar las bases para el desarrollo de una política pública respetuosa de los derechos, **que garantice las bases para la supervivencia y el florecimiento de los pueblos indígenas y afrodescendientes y sus culturas en toda Colombia.**

Le agradecemos de antemano la confirmación de recibo de esta carta, y le estaríamos muy agradecidos si pudiéramos mantener conversaciones de seguimiento con usted sobre la participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el desarrollo de una política pública en relación con la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, que garantice el respeto de la integridad de estos pueblos y la plena realización de sus derechos. Mientras tanto, para su información, adjuntamos nuestra reciente publicación sobre el derecho a dar o negar el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) y la importancia fundamental de los protocolos autónomos de CLPI en su realización.

Atentamente,

Dr. Cathal Doyle, Profesor de Derecho, Universidad de Middlesex Londres (Reino Unido), Red Europea de Pueblos Indígenas (ENIP) (Unión Europea)

Dr. Colin Scott, Director, Centro para la Conservación y el Desarrollo Alternativo Indígena (CICADA); y Profesor, Antropología, Universidad de McGill (Canadá)

Dr. Esben Leifsen, Profesor, Universidad Noruega de Ciencias de la Vida (Noruega)

Eva Sáinz Ramos, Coordinadora, Grupo Intercultural Almaciga (España)

Johannes Rohr, Coordinadora, Instituto de Ecología y Antropología de Acción (INFOE) (Alemania)

Dr. John McNeish, Profesor, Universidad Noruega de Ciencias de la Vida (Noruega)

Dr. Joshua Castellino, Profesor, Director Ejecutivo, Minority Rights Group International (MRG) (Reino Unido)

Kathrin Wessendorf, Director Ejecutivo, El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) (Dinamarca)

Dr. Tom Griffiths, Forest Peoples Programme (FPP) (Reino Unido)

Dra. Viviane Weitzner, Investigadora Postdoctoral, Antropología, Universidad McGill (Canadá)



## Referencias

<sup>i</sup> Por ejemplo, en Perú, el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis ha coordinado medidas de contingencia, entre ellas el cierre de su territorio a las personas de afuera. Hasta la fecha, esas medidas han contribuido a frenar la propagación de la pandemia a su territorio, a pesar de que hace unas semanas se confirmaron casos en sus periferias. En Brasil, el pueblo Juruna también ha cerrado el acceso a sus tierras. La Rede Xingu, de la que son miembros los Juruna, elaboró y difundió un vídeo educativo sobre el COVID-19, en el que se destacan los riesgos que plantean los madereros, los mineros y los turistas para la transmisión de la enfermedad en caso de que entren en sus territorios. Y en Colombia, los indígenas y los guardias cimarrones están realizando controles en las carreteras para vigilar a quienes buscan entrar en sus territorios. Para un panorama general de los riesgos a que se enfrentan los pueblos indígenas y sus respuestas, véase <https://www.iwgia.org/en/news-alerts/news-covid-19.html>.

<sup>ii</sup> Doyle C. (2018) 'Free prior and informed consent, development and mining on Bougainville: Choice and the pursuit of self-determined development' en Hill C. & Fletcher L. (eds) *Growing Bougainville's Future: Choices for an Island and its Peoples* (Jubilee Australia Research Centre), disponible en: [https://www.jubileeaustralia.org/literature\\_163735/Growing\\_Bougainville's\\_Future\\_2018](https://www.jubileeaustralia.org/literature_163735/Growing_Bougainville's_Future_2018).

<sup>iii</sup> Protocolo Comunitario del Pueblo Negro de las Cuencas de los Ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá para el Fortalecimiento Interno y Relacionamiento Intercultural Externo y la Participación en los Procesos de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado, Buenaventura, noviembre de 2015 - junio 2017; Protocolo para la Consulta y Consentimiento, Previos, Libres e Informados del Pueblo Negro Norte-Caucano. Palenke Alto Cauca-PCN (2017); Protocolo Autónomo –Mandato del Pueblo Arhuaco- Para el Relacionamiento con el Mundo Externo Incluyendo la Consulta y el Consentimiento Previo, Libre e Informado Nabusimake, Sierra Nevada de Santa Marta, junio 2016 – junio de 2017.

<sup>iv</sup> Resolución No. 048. Por Medio de la cual se establecen y reglamentan los protocolos propios de consulta previa, libre, e informada y de consentimiento, previo libre e informado del Resguardo Indígena de Cañamomo Lomapieta, Riosucio y Supia Caldas. 29 de Mayo de 2012.

<sup>v</sup> Doyle C., V. Weitzner, B. Rojas Garzon & T. Okamoto (2019) *Los protocolos de consentimiento libre, previo e informado como instrumentos de autonomía. Sentando las bases para interacciones basadas en los derechos* (INFOE, Forest Peoples Programme, Universidad de Middlesex Londres, Facultad de Derecho) . Disponible en inglés y español en:

[https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/InstrumentsofAutonomy\\_Spanish\\_WEB.pdf](https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/InstrumentsofAutonomy_Spanish_WEB.pdf) y <https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/ENG%20final%20WEB%20FPIC.pdf>.