

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE**  
**AS AMÉRICAS**

**OS NORMALIZADOS CAMINHOS DIANTE DO ETNOCÍDIO NA**  
**COLÔMBIA:**  
**O caso dos Planos de Salvaguarda Étnica**

**RUTH ZAMIRA HERRERA RINCON**

Brasília, DF

2019

**RUTH ZAMIRA HERRERA RINCON**

**OS NORMALIZADOS CAMINHOS DIANTE DO ETNOCÍDIO NA  
COLÔMBIA:**

**O caso dos Planos de Salvaguarda Étnica**

Orientadora: Prof. Dra. **Rebecca Forattini Altino Machado Lemos Igreja**

Trabalho de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas, do Departamento de Estudos Latino-americanos (ELA), Programa de Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, como exigência parcial para a obtenção do Título de Mestre em Estudos Comparados sobre as Américas.

Brasília, DF

2019

RUTH ZAMIRA HERRERA RINCON

**OS NORMALIZADOS CAMINHOS DIANTE DO ETNOCÍDIO NA  
COLÔMBIA:**

**O caso dos Planos de Salvaguarda Étnica**

Trabalho de Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas, do Departamento de Estudos Latino-americanos (ELA), Programa de Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, como exigência parcial para a obtenção do Título de Mestre em Estudos Comparados sobre as Américas.

Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dra. Rebecca Forattini Altino Machado Lemos Igreja

Defendida e aprovada em 25 de junho de 2019

Banca examinadora formada pelos professores:

---

Prof. Dra. Rebecca Forattini Altino Machado Lemos Igreja (ELA/UnB) (Orientadora).

---

Dr. Camilo Negri (PPGECsA, ELA/UnB)

---

Dr. Martin-Léon-Jacques Ibáñez de Novion (ELA/UnB).

---

Dra. Talita Rampin, (FD/UnB)

## AGRADECIMENTOS

É com imensa satisfação que dou a conhecer este texto, resultado da pesquisa de Mestrado na Universidade de Brasília, no Departamento de Estudos Latino-americanos, na expectativa de que o mesmo contribua na construção da necessária memória sobre o que aqui é tratado e possa honrar o trabalho anônimo de centos de pessoas, dentro e fora da Colombia, na busca da justiça nos tempos dos silêncios cúmplices e da obrigada amnesia.

A realização da pesquisa foi possível ao contar com apoio oferecido por várias pessoas e instituições. Em primeiro lugar, agradeço à minha grande família: Ruth Marina e Hernando (meus pais), às minhas irmãs e irmão e, muito especialmente, ao meu amado filho, Juan Diego.

Muita gratidão aos professores e professoras do ELA da UnB pela acolhida no departamento. Especialmente agradeço muito à minha orientadora, a professora Rebecca, pelo seu determinante apoio em momentos decisórios; ao Cristhian Teófilo da Silva, Leonardo Cavalcanti, Jaques de Novion e Simone Rodrigues por terem propiciado nas suas aulas um ambiente cálido e cordial; também às profissionais da Secretaria no ELA, Cecilia e Priscila um grande reconhecimento pelo seu importante trabalho.

Gratidão à minha turma da pós-graduação no ELA.

Pela sua valiosa amizade, tenho imensa gratidão pela Marina B; Jairo e Jeraldyn; Elson e Arquimedes, Deane, Adriana, Lucas e Luisa; Rafael Araujo, Jorge, Leonardo, Cecibel, Damian, Juan Carlos P., Clara M., Marcela, Claudia O., Mariana, Carolina A., Meire, Cristabel, Judith.

Também gratidão para Robert, no Instituto Caro y Cuervo, e para funcionárias da Biblioteca Luis Angel Arango em Bogotá pela sua colaboração na consecução de alguns documentos aqui resenhados.

Muitos agradecimentos para Raimunda, Fabiana, Antonio, Edvan e Marcelo, trabalhadores da Colina, pessoas de grande sabedoria e generosidade.

Agradecimentos enormes à CAPES pelo seu apoio com a bolsa de estudos durante os meus estudos no Brasil, à Universidade de Brasília pelos valiosos espaços da assistência estudantil, além da variada oferta cultural e acadêmica nas suas instalações.

*“...Ojalá podamos tener el coraje de estar solos y la valentía de arriesgarnos a estar juntos, porque de nada sirve un diente fuera de la boca, ni un dedo fuera de la mano.*

*Ojalá podamos ser desobedientes, cada vez que recibimos órdenes que humillan nuestra conciencia o violan nuestro sentido común (...)*

*Ojalá podamos mantener viva la certeza de que es posible ser compatriota y contemporáneo de todo aquel que viva animado por la voluntad de justicia y la voluntad de belleza, nazca donde nazca y viva cuando viva, porque no tienen fronteras los mapas del alma ni del tiempo”.*

Eduardo Galeano, 2010

## RESUMO

A pesquisa aqui apresentada está focada nos percursos dos Planos de Salvaguarda Étnica, medidas de emergência ordenadas pela Corte Constitucional da Colômbia (2009) diante do iminente risco de que alguns povos indígenas fossem exterminados por fatores relacionados com o conflito social e armado e, também, com projetos econômicos de grande impacto. A intervenção do judiciário sobre a situação indígena aconteceu uma vez reconheceu a magnitude do deslocamento forçado no país, fato que –por sua vez- deu origem à declaratória de um “Estado de Coisas Inconstitucional” (2004) nesse respeito. Além de identificar o risco de etnocídio de alguns povos, o judiciário reconheceu as responsabilidades estatais nele assim como da impunidade nos fatos inseridos. Sendo dez anos corridos desde a emissão das mencionadas alertas e das medidas de emergência humanitária, interessa fazer uma aproximação aos percursos dos mencionados planos, indagar sobre o seu estado de avanço, assim como conhecer aspectos da sua aplicação; possíveis dificuldades, obstáculos ou resultados. Nessa busca, no estudo serão tratados alguns antecedentes do contexto histórico e jurídico, tanto das relações entre o Estado e os povos indígenas, quanto do contexto de violência, deslocamento forçado indígena, etnocídio e fatores associados.

**Palavras-chave:** Salvaguarda étnica. Estado de Coisas Inconstitucional. Deslocamento forçado. Etnocídio\genocídio.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001”

## RESUMEN

La investigación aquí presentada, hace énfasis en la trayectoria de los Planos de Salvaguarda Étnica, medidas de emergencia ordenadas por la Corte Constitucional de Colombia (2009) frente al riesgo de que algunos pueblos indígenas fueran exterminados debido a factores relacionados con el conflicto social y armado y, también, con proyectos económicos de gran impacto. La intervención de la Corte sobre la situación indígena tuvo lugar luego de reconocer la magnitud del desplazamiento forzado en el país, hecho que – a su vez- originó la declaratoria de un “Estado de Cosas Inconstitucional” (2004) al respecto. Además de identificar el riesgo de etnocidio de algunos pueblos indígenas, la Corte reconoció las responsabilidades estatales así como la impunidad en esos hechos. Considerado el periodo de diez años transcurrido desde la emisión de las mencionadas alertas, interesa efectuar una aproximación al recorrido de dichos Planos de Salvaguarda, indagar sobre su estado de avance y conocer aspectos relacionados con su aplicación; posibles dificultades, obstáculos o resultados. En esa búsqueda, en el estudio serán tratados algunos antecedentes históricos y jurídicos tanto de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas como del contexto de violencia en que está inmerso el desplazamiento forzado indígena y de los factores asociados al etnocidio.

**Palabras clave:** Salvaguarda étnica. Estado de cosas inconstitucional. Desplazamiento forzado. Etnocidio\genocidio.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Periodização da relação entre sistema político e violência na Colômbia.....	37
Tabela 2. Dados de distribuição e propriedade da terra.....	40
Tabela 3. Fatores considerados na declaratória do E.C.I.....	66
Tabela 4. Fatores associados às violações aos direitos humanos dos povos indígenas...	72



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição de terra segundo país.....	42
--	----

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Número de pessoas deslocadas no território nacional (1997-2004) .....	49
Mapa 2. Resguardos indígenas.....	53
Mapa 3. Resguardos e número de indígenas deslocados.....	62
Mapa 4. Localização de territórios dos povos indígenas priorizados nas sentenças da Corte Constitucional em relação com os Planos de Salvaguarda Étnica.....	109
Mapa 5. Localização territórios povo Awá, Nariño (Colômbia).....	111

## LISTA DE IMAGENS

Imagem 1. Mulheres Wayúu de Bahia Portete.....	64
Imagem 2. Os rostos da desnutrição nos territórios Wayúu.....	66
Imagem 3. Minga Humanitária Awá pela recuperação de corpos.....	110
Imagem 4. Acesso a túmulos Wayúu em áreas confinadas pela mineração de carvão. p.107	
Imagem 5. Encontro familiar junto dos túmulos Wayúu em áreas confinadas pela mineração de carvão.....	107
Imagem 6. Confinamento\deslocamento forçado de <i>rancherías</i> Wayúu pela expansão da grande mineração de carvão, Guajira.....	107
Imagem 7. Territórios Wayúu na Guajira Media atravessados pela extração e o transporte do carvão.....	115
Imagem 8. Destruição da natureza pela extração de carvão.....	115

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ACNUR.....	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AICO.....	Autoridades Indígenas Tradicionais da Colômbia
ASD.....	Ação Sem Dano
ASOREWA .....	Asociación de Cabildos Autoridades Tradicionales Indígenas Embera Dobidá, Katío, Chamí y Dule
BM.....	Banco Mundial
CC.....	Corte Constitucional
CICR.....	Comité Internacional da Cruz Vermelha
CRIC.....	Conselho Regional Indígena do Cauca
DAS.....	Departamento Administrativo de Seguridad.
DANE.....	Departamento Nacional de Planeación.
FMI.....	Fundo Monetário Internacional
INCORA.....	Instituto Colombiano de Reforma Agraria. División de Asuntos Indígenas.
JEP.....	Jurisdicción Especial para la Paz
JEI.....	Jurisdicción Especial Indígena
OMC.....	Organização Mundial do Comércio
ONIC.....	Organización Nacional Indígena da Colômbia
OPIAC.....	Organização dos Povos Indígenas da Amazônia Colombiana
PMA.....	Plano Mundial de Alimentos
PSE.....	Plano de Salvaguarda Étnica
ONU.....	Organização das Nações Unidas
OIT.....	Organização Internacional do Trabalho
EUA.....	Estados Unidos da América
M19.....	Movimiento 19 de abril
ECI.....	Estado de Coisas Inconstitucional
OMC.....	Organização Mundial do Comércio
FMI.....	Fundo Monetário Internacional
BM.....	Banco Mundial
CIDH.....	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPC.....	Constituição Política da Colômbia
SNAIPD.....	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

## SUMARIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPITULO 1 - Aspectos metodológicos e conceituais .....	20
1.1. Aspectos metodológicos.....	20
1.2. Considerações conceituais.....	23
1.2.1. Judicialização da política .....	24
1.2.2. A judicialização da política indígena .....	26
1.2.3. Deslocamento forçado.....	27
1.2.4. Etnocídio e Genocídio.....	29
1.2.5. Salvaguarda e direitos humanos .....	32
<i>Salvaguarda Étnica</i> .....	33
CAPITULO 2 - Caracterizando o conflito social e armado colombiano. ....	37
2.1. Violência, concentração da terra e legalização do despojo territorial .....	37
2.1.1. Dados da desigualdade e o acesso à terra .....	40
2.2. O Plano Colômbia e a acentuação do conflito interno .....	43
<i>Incremento de confrontos militares</i> .....	47
CAPÍTULO 3 - Povos indígenas de Colômbia .....	51
3.1. Representatividade e participação indígena .....	54
3.2. Antecedentes na política indígena estatal.....	56
3.3. Marco constitucional e direitos para os povos indígenas .....	59
3.4. O deslocamento forçado indígena em números .....	61
3.5. Genocídio e etnocídio de povos indígenas .....	63
CAPÍTULO 4 - Deslocamento forçado como “Estado de Coisas Inconstitucional”.	
Cronologia da intervenção da corte constitucional.....	67
4.1. O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional.....	67
4.2. Intervenção da Corte na situação indígena.....	70
4.2.1. Diagnóstico da afetação diferencial dos povos indígenas .....	71
4.2.2. Modalidades nos fatores de vitimização .....	74
4.2.3. A terra como fator subjacente ao conflito .....	78
4.2.4. Os povos considerados “em risco de extermínio físico y cultural” .....	78
4.2.5. Valoração jurídica constitucional da situação estudada .....	79
4.2.6. Ações a serem empreendidas e responsabilidades institucionais .....	81
CAPÍTULO 5 - Aproximações aos percursos dos Planos de Salvaguarda Étnica .....	84

5.1.	Desde a institucionalidade estatal.....	84
5.2.	Pesquisas na matéria.....	87
5.2.1.	Sobre a responsabilidade estatal no deslocamento forçado.....	88
5.2.2.	Judicialização da política e a mobilização legal.....	90
5.2.3.	Questões éticas e jurídicas nos PSE .....	93
5.2.4.	Críticas aos discursos universais dos direitos humanos e o desenvolvimento presentes na jurisprudência da C.C. ....	94
5.2.5.	Propostas conceituais e metodologicas a partir dos Planos de Salvaguarda Étnica ....	96
5.2.6.	Sobre a eficácia estatal na de proteção dos povos indígenas.....	97
5.2.7.	Desde a justiça constitucional diferencial .....	99
<b>CAPÍTULO 6 - Comentários sobre os percursos dos planos de salvaguarda étnica....</b>		<b>101</b>
6.1.	Reafirmação de mecanismos de mobilização legal para dar início aos PSE.....	102
6.2.	Consultas Prévias: Mecanismo deslocado.....	104
6.3.	A busca pela salvaguarda no meio da emergência humanitária, o deslocamento e o confinamento de comunidades .....	105
6.4.	Reiteração de ciclos ordinários diante o extraordinário .....	111
6.5.	Estado de aplicação dos PSE.....	112
7.	Considerações finais: os Planos de Salvaguarda Étnica nas mãos indígenas. Muito mais que documentos .....	122
<b>ANEXOS .....</b>		<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>		<b>132</b>

## INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui apresentada tem como objetivo geral contribuir com o esclarecimento do que aconteceu com os Planos de Salvaguarda Étnica (PSE); indagar sobre o seu estado de aplicação, descrever algumas dificuldades encontradas nesse processo e oferecer alguns comentários críticos perante a busca da aplicação dos mencionados planos.

Os Planos de Salvaguarda Étnica são mecanismos que fazem parte de um conjunto de ações definido pela Corte Constitucional da Colômbia e a ser empreendido pelo Estado colombiano na busca da proteção de alguns povos indígenas, expostos a ser “exterminados física e culturalmente” por causa de fatores associados ao conflito armado interno e a processos territoriais no país, situação advertida no ano 2009 (Corte Constitucional).

Então, a partir da descrição dos percursos destes mecanismos, procura-se oferecer algumas reflexões sobre o tratamento do etnocídio dos povos indígenas na Colômbia. Quanto aos objetivos específicos da pesquisa, estão, em primeiro lugar, descrever os PSE, seus antecedentes e componentes, assim como o contexto em que eles surgiram. Em segundo lugar, procura-se contribuir ao estado de conhecimento sobre os percursos dos PSE mediante a revisão documental na matéria. Em terceiro lugar, apresentar comentários críticos fruto da integração dos aspectos gerais das medidas estudadas e de reflexões derivadas de experiências locais na aplicação dos mencionados planos.

O estudo justifica-se pela importância das medidas referidas dentro da declaratória de um Estado de Coisas Inconstitucional em relação ao deslocamento forçado e pelo risco de extermínio dos povos indígenas. Esta declaratória, que provém da mesma institucionalidade estatal, critica as ações e omissões que estão conduzindo à situação anormal mencionada, fato institucional sem precedentes no país e que representa um grave questionamento das reais condições e garantias de sobrevivência indígena, assim como da materialização dos direitos fundamentais e diferenciais, do acesso à justiça e, especialmente, o direito à paz no país.

A intervenção do judiciário aqui observada aconteceu diante o incremento da violência, um dos cujos efeitos é o deslocamento de população, especialmente, indígena, afrocolombiana e camponesa. O despojo de terras na primeira década do século XXI tem estado associado ao acionar de grupos armados, mas também com políticas econômicas

e militares, por sua vez, justificadas na materialização dos interesses geoestratégicos do setor hegemônico local em aliança com interesses do setor econômico transnacional.

Inúmeros foram os tratados de livre comércio com a Europa e os EUA inclusos dentro da lógica da integração econômica. Além disso, mais outras medidas do âmbito militar foram implementadas, uma delas, o *Plan Colombia*, estratégia de iniciativa estadunidense e que foi apresentada pelo governo colombiano como instrumento pacificador e fez parte do pacote de ajuda norte-americana ao país na “busca da paz” e do desenvolvimento econômico. Como política imersa na luta global contra as drogas, o mencionado Plano teve repercussões sociais e econômicas inegáveis, muitas delas em contradição com a ideia da ajuda defendida nos distintos períodos de governo e, também, opostas aos compromissos assumidos pelo Estado colombiano nos tratados internacionais em matéria dos direitos humanos.

Apesar de não resultar novo o fenômeno do deslocamento forçado em Colômbia, ele teve extraordinário incremento entre a última década do século XX até hoje. Na primeira década deste século (2000 - 2009) a Colômbia passou ao ocupar o primeiro lugar do mundo pelo número de pessoas em situação de deslocamento forçado dentro do país. Quase oito milhões (ACNUR, 2018) de mulheres e homens camponeses, afrocolombianos e indígenas tem fugido das suas terras na busca desesperada da proteção da sua vida. Tal proporção demográfica de pessoas deslocadas pela força é equivalente a quase 20% do total da população colombiana.

Em forma simultânea ao agravamento do conflito armado interno na Colômbia vão, de uma parte, o aumento da concentração territorial nas mãos do setor privado e, de outro, estão o deslocamento forçado interno e o etnocídio de povos indígenas e afrocolombianos, o êxodo de milhares de pessoas para fora do país, o desemprego e violência urbana. De grande repercussão são os crimes ambientais, vinculados as grandes práticas de exploração de recursos naturais, e que tem deixado novos deslocados.

O problema descrito tem sido insistentemente denunciado e visibilizado pela população afetada; milhares de denúncias foram apresentadas inicialmente perante instituições estatais que, na sua maioria e sob diferentes mecanismos, desconhecaram o problema. Então, as organizações camponesas e indígenas procuraram aos órgãos defensores de direitos humanos e suas vozes foram escutadas pela Corte Constitucional que, por sua vez, decidiu intervir em 2004 mediante a declaratória de um “Estado de Coisas Inconstitucional” relativo ao deslocamento forçado no país (COLÔMBIA, 2004).



No processo de análise e acompanhamento judicial, foi advertido um conjunto específico de afetações sobre os povos indígenas. Tratou-se de inúmeras situações que configuravam, no critério da Corte, um iminente risco para a sobrevivência desses povos e assim, advertiu sobre o fato de estar acontecendo o etnocídio de vários desses povos (COLÔMBIA, 2009). Nessa perspectiva, a Corte definiu uma série de medidas, estratégias e ações na busca da proteção dos povos indígenas.

Os Planos de Salvaguarda Étnica foram uma dessas medidas e, os seus percursos, constituem o objeto de observação desta pesquisa. Uma aproximação aos mesmos resulta pertinente depois de dez anos em que, sob a perspectiva de alertas, foram ordenados pelo judiciário mas, apesar das alertas descritas, o período em que elas seriam aplicadas caracterizou-se pela acentuação dos fatores de vitimização e violação dos direitos humanos dentro de um complexo contexto em que tem acontecido, entre outros, o avanço do despojo territorial, crimes ambientais, confinamento de centos de comunidades indígenas e o extermínio de lideranças.

Apesar da gravidade desses fatos eles continuam sem ser considerados pelos governos que nem se preocupam pela dimensão humanitária e na necessidade de atuar em concordância segundo suas responsabilidades públicas como funcionários e nem dizer das implicações éticas. Muito pelo contrário, a situação fica presa de disputas mediáticas nas quais se abre passo uma tendência de negação do mesmo conflito social e armado e, por tanto, da inexistência de vítimas dele. As disputas em torno de aquilo, imersas dentro de períodos de transição de governos, não diminuíram perante a assinatura do Acordo de Paz. Paradoxalmente elas acentuaram-se, foram usadas para acentuar a polarização política no país e até para justificar a luta contra o processo de Paz.

Então, os anteriores aspectos fazem parte do contexto de origem tanto das violações aos direitos dos povos indígenas quanto dos mecanismos institucionais pela busca da salvaguarda deles. A aplicação de Planos de Salvaguarda Étnica no meio desse contexto têm relação com a política indígena exercida pelo Estado colombiano, definida ela não só em termos das ações explicitamente orientadas aos ditos povos, mas também considerando as políticas de grande impacto nacional que incidem na vida indígena.

Alguns dos fatores relacionados com a mencionada política, envolvem omissões em matéria dos direitos constitucionais prometidos, o fortalecimento de outros “atores” que vulneram tais direitos diferenciais, configurando um contexto de desproteção para ditos povos; o real impacto de medidas, em tudo caso, parciais perante os efeitos de

grande magnitude gerados pelas políticas militares e de desenvolvimento, entre outros aspectos.

Na observação dos percursos dos mencionados Planos de Salvaguarda Étnica, a pesquisa segue um caminho intermediário traçado entre aspectos gerais das mencionadas medidas pela salvaguarda e elementos particulares da sua implementação com aspectos do contexto implicado. Os aspectos gerais referem-se aos que foram considerados pela Corte na sua jurisprudência, constituídos como fonte primária das observações deste estudo. Quanto aos elementos particulares, são retomadas fontes secundárias na matéria, principalmente pesquisas fruto de experiências na aplicação dos Planos mencionados.

Na intenção de sintetizar a abordagem desses aspectos, apresento a seguir uma descrição da estrutura da dissertação:

No primeiro capítulo, dedicado às *considerações metodológicas e conceituais* do estudo, alguns deles, os conceitos de *normalização*, *Judicialização da política*, *deslocamento forçado*, *Salvaguarda* e *Direitos Humanos*.

No segundo capítulo, uma aproximação á *aspectos do contexto colombiano* com dados sobre concentração da terra, violência, planos militares e políticas econômicas, fatores relacionados com o conflito armado e o despojo territorial. Será destinada atenção particular à etapa na implementação do Plano Colômbia e sua relação com a acentuação dos fatores de conflito interno.

No terceiro capítulo, uma breve caracterização dos *Povos indígenas da Colômbia*. Nele serão tratados aspectos da população indígena, representatividade e participação. Também, será abordado o fenômeno do deslocamento forçado indígena em números e alguns antecedentes da política indígena estatal. O capítulo finaliza com alguns dados sobre o Genocídio e o etnocídio dos povos indígenas na Colômbia.

O quarto capítulo concentra-se na abordagem do deslocamento forçado como *Estado de Coisas Inconstitucional* na Colômbia e traz aportes para uma Cronologia da intervenção da Corte Constitucional na matéria. Trata da jurisprudência sobre a situação da população deslocada. Nesta aparecem, uma descrição da figura do “Estado de Coisas Inconstitucional” e da sua aplicação ao caso do deslocamento forçado e etnocídio de povos indígenas, as advertências emitidas, a afetação diferencial dos povos indígenas pelo deslocamento forçado, as modalidades de vitimização, a importância da terra como fator no conflito, entre outros aspectos descritivos da sentença da Corte.

O quinto capítulo é de aproximações aos percursos dos Planos de Salvaguarda Étnica *desde a institucionalidade* e desde as *Pesquisas na matéria*. No primeiro caso, a partir de relatórios realizados por entidades de controle e observadores de missões internacionais. No segundo, com base em resenhas das abordagens e reflexões teóricas a partir de procesos de aplicação dos mencionados Planos. Estas pesquisas tratam aspectos como a responsabilidade estatal no deslocamento forçado indígena, questões éticas e jurídicas, críticas aos discursos universais dos direitos humanos e do desenvolvimento e, também, propostas derivadas a partir dos PSE.

No capítulo sexto são efetuados alguns comentários críticos e considerações sobre percursos descritos, integrados com algumas referências a experiências em campo da autora.

## **CAPITULO 1 - Aspectos metodológicos e conceituais**

### **1.1. Aspectos metodológicos**

A indagação sobre os PSE está baseada na revisão documental da jurisprudência da Corte Constitucional, de pesquisas sobre Planos de Salvaguarda Étnica e algumas experiências da sua aplicação. A pesquisa está inscrita no paradigma qualitativo com ênfase na revisão documental, composta das etapas de revisão, seleção, análise, síntese e exposição dos achados. Nesse sentido, é efetuada uma coletânea dos achados das pesquisas baseadas nessas aplicações. Tal repertório documental adquire importância nesta pesquisa pois foi identificada previamente a ausência de revisões similares que permitam uma leitura dos percursos dos planos mencionados.

A revisão bibliográfica deu como resultado a identificação de pesquisas só efetuadas por pesquisadoras/es colombianos, a maioria deles com experiência na aplicação dos PSE ou vinculados a processos de restituição de direitos desses povos, relacionados com a jurisprudência aqui estudada.

Os mencionados elementos são úteis aqui para tecer reflexões e comentários críticos os quais articulam aspectos gerais dos mecanismos de emergência observados (COLOMBIA, 2009), com alguns efeitos percebidos nos percursos dessas intervenções nos territórios indígenas (COLOMBIA, 2009; COLOMBIA, 2013; COLOMBIA, 2014).

Em relação com a ênfase descritiva da pesquisa, surge a pergunta sobre a possibilidade da observação livre de teoria, questão cuja simplicidade é apenas aparente pois, além de ser uma função importante como ponto de partida de qualquer pesquisa qualitativa, o uso de teoria(s) na interpretação dos fatos nela descritos não pode ser evadida. Para Aguirre e Jaramillo (2015), a relação descrição-interpretação tem muita proximidade com a relação observação-teoria em termos da conjectura que pode ser colocada. Sinalam os autores que a pretensão de neutralidade esperada com a descrição pode ser ingênua pois sua realização está vinculada com a forma humana de perceber os acontecimentos, feita desde um lugar particular e não isenta dos preconceitos e julgamentos de valor, característicos na subjetividade humana. Sendo que a descrição não pode ficar livre da interpretação, no entanto esperasse que ela possa ser de baixa inferência, ou seja, feita de forma que seja mais fácil o consenso entre os pesquisadores na reconstrução dos fatos.

Por outro lado, seguindo a Sandelowski (2000), a pesquisa qualitativa de caráter descritivo é usada quando são requeridas aproximações sobre determinados fenômenos. Especificamente, esse tipo de pesquisa é útil quando precisasse conhecer o quem, o que e onde dos eventos. Segundo a autora (SANDELOWSKI, 2000), esperasse dessas descrições a transmissão, com a maior precisão possível, dos eventos em sua própria seqüência e ter inclusos os significados que os participantes atribuem a esses eventos, aspecto que contribui na validade interpretativa (2000). Nesse sentido, tanto na descrição quanto na interpretação precisasse um critério de validade que impeça o simples jogo de opiniões ou a livre associação de idéias, diz a autora (SANDELOWSKI, 2000).

Em quanto as fontes documentais consultadas, estão:

### **Fonte primária**

- Jurisprudência da Corte Constitucional de Colômbia: Especificamente a Sentença SU (Unificação de Sentença) 025 de 2004. Ordem de seguimento 004 de 2009 sobre a situação dos povos indígenas afetados pelo deslocamento forçado.

### **Fontes secundárias**

- Teses de mestrado e doutorado sobre Planos de Salvaguarda Étnica.
- Abordagens teóricas da judicialização da política e das relações entre Estado e povos indígenas.
- Diagnósticos para formulação de Planos de Salvaguarda Étnica.
- Informes de entidades de controle e organismos internacionais de direitos humanos sobre deslocamento forçado de povos indígenas.

### **Fontes complementares:**

Alguns elementos da experiência da autora desta pesquisa com PSE são considerados para efetuar alguns comentários sobre os percursos desses Planos, em particular, sobre a incidência deles na vida indígena, pelo menos no período envolvido, dentro da longa série de intervenções nos territórios indígenas por parte de instituições e organizações diversas. Então, aqui são oferecidas algumas observações fruto do

acompanhamento na elaboração de diagnósticos para formulação de alguns dos Planos de Salvaguarda étnica.

Tais experiências compreendem, a construção da proposta inicial para o povo Awá associado à Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA) em 2009, o PSE do povo Wayuu na zona Sul do departamento da Guajira (2013-2014) e o diagnósticos sobre “pueblos indígenas em riesgo de extermínio físico y cultural” com povos macaguaje (COLÔMBIA, 2013), Okaina (integrado na aliança de centro, Hijos del Tabaco y de la coca, habitantes da Chorrera no Gran Resguardo Prédio Putumayo) e Yauna (no resguardo Yaigojé Apaporis), no departamento de Amazonas. Uma última comunidade visitada foi a conformada por famílias autodenominadas “Tama-Dujo-Paéz”, pessoas em singular processo de re-etnização (Resguardo Paniquita, departamento de Huila), 2013.

*Sobre a tradução;*

Além da consulta, revisão e seleção bibliográfica, no estudo é feito um trabalho de tradução ao português dos aspectos considerados mais relevantes da jurisprudência em questão. O indicado acervo é desconhecido no Brasil e a sua importância tem a ver com os aportes conceituais, metodológicos e organizativos inseridos nessa construção. Aquelas particularidades levaram a considerar a necessidade da tradução indicada, assumindo os desafios de tal decisão perante as grandes diferenças nos contextos sociais, jurídicos, políticos colombiano e brasileiro e as particulares formas de aplicação disciplinar inseridas neles em que o fenômeno jurídico acontece em cada um desses contextos.

## 1.2. Considerações conceituais

Em quanto á abordagem conceitual, nesta pesquisa consideram-se aportes da sociologia do direito e da antropologia jurídica. A observação do fenômeno jurídico inserido, reconhece a importância das demandas sociais efetuadas pelas organizações indígenas, presentes neste caso, bem mas que como objetos passivos da proteção estatal, realmente como agentes de demandas pelo cumprimento desses direitos. Nesse sentido, precisa ser reconhecido o lugar das organizações sociais nas etapas precedentes da intervenção do judiciário no assunto tratado.

Por outra parte, fazer visíveis os fatos amplamente documentados, denunciados e registrados pelas várias instituições estatais e organismos de defesa de direitos humanos, requereu o uso de mecanismos de mobilização legal, principalmente, no nível internacional. O acompanhamento das organizações indígenas tem continuado nas etapas posteriores como parte da vigilância pelo cumprimento das ordenes da Corte Constitucional.

É assim que, a jurisprudência aqui descrita e as medidas definidas nela (planos e medidas de urgência pela salvaguarda e amparo dos povos indígenas) precisam ser consideradas no contexto da ativa participação comunitária e organizativa e do seu relacionamento com algumas das salas da Corte Constitucional. Posteriormente ao pronunciamento do judiciário, tiveram lugar processos de Consulta Interna nos territórios indígenas sobre as medidas de salvaguarda, etapa que encaixasse no exposto por Santamaría (2010) acerca de aquilo que acontece depois que os juízes da Corte Constitucional abriram a “causa social”, neste caso, do deslocamento forçado indígena. Como estas “políticas” foram apropriadas pelas organizações indígenas e quais os seus efeitos ou repercussões em matéria dos direitos humanos cujo cumprimento demandava-se.

Sendo que a mencionada intervenção do judiciário dentro do âmbito da judicialização da política, a continuação, algumas das suas características e particularidades.

### **1.2.1. Judicialização da política**

Segundo Rodrigo Uprimny (2011), jurista e constitucionalista colombiano, a “judicialização da política” faz referência à intervenção dos juízes nos assuntos tradicionalmente resolvidos pelo sistema político. Dito fenômeno não resulta exclusivo da Colômbia; acontece também em outros países da América Latina, com ênfases particulares e graus de intensidade distintos. No caso colombiano, a judicialização da política é exercida em forma específica pela Corte Constitucional. No Brasil, a atuação não parece obedecer a um padrão coletivo; na Argentina, por sua vez, o fenômeno se apresenta sob a forma de litígios massivos interpostos por cidadãos (UPRIMNY, 2011).

Seguindo as observações de Uprimny (2011), outras diferenças entre os países latino-americanos na judicialização da política têm a ver com os fatores que propiciam as intervenções dos juízes. O contexto da emergência do novo constitucionalismo em países como Colômbia ou Brasil, com Cartas consideradas generosas em direitos e numerosos mecanismos judiciais pela proteção deles, favoreceram a judicialização da política. Diferentemente, em Costa Rica, país que não gerou ainda uma nova Constituição, tem sido importante o trabalho da Sala Constitucional. No Equador, o fenômeno em questão não experimentou significativo incremento, apesar da nova e vigorosa Carta de direitos e do novo Tribunal Constitucional (UPRIMNY, 2011).

Para Uprimny (2011), são diversos os efeitos da judicialização da política na proteção de direitos humanos da população vulnerada na Colômbia: o incentivo da cultura da prestação de contas pelas autoridades, o surgimento de mecanismos mais horizontalizados no funcionamento estatal e, então, o fortalecimento dos processos de democratização. Também, como indica o autor (UPRIMNY, 2011), são muitas as frustrações que colocam o Estado de Direito em risco, causando sobrecarga da Corte Constitucional de Colômbia perante um sistema judicial, em geral, incapaz de cumprir a sua função.

Assim, o grande protagonismo judicial resulta dos esforços na procura de respostas às demandas sociais não satisfeitas pelos legisladores. O judiciário reclama a sujeição à Constituição, questionando a agenda governamental, assumindo um papel que



tem significado riscos sobre a própria integridade física dos Magistrados, tornando-os objeto de pressões por causa da tomada de algumas decisões<sup>1</sup>.

Sendo característica do século XX na Colômbia, a judicialização da política têm importante vínculo com os esforços pela construção da paz. Evidencia de aquilo, segundo Uprimny, as numerosas reformas constitucionais efetuadas a partir de 1991 (UPRIMNY, 2011).

Outros autores (TOBÓN, 2018) indicam que, ao invés disso, a tradição reformista no país evidencia um débil constitucionalismo, sustentado no interesse de, precisamente, não permitir mudanças nas tendências rentistas e acumuladoras dos grande grêmios econômicos e dos fazendeiros no país, razão pela qual a busca da paz é só aparente pois, infelizmente, a guerra tem sido convertida em mecanismo de acumulação de terras e de riqueza.

Em reconhecimento da importância da violência na atuação dos juízes e da relação entre Constituição e violência, Cepeda (2011) (jurista e ex-magistrado da Corte Constitucional de Colômbia) considera que a tendência da revisão constitucional ou da defesa judicial da Constituição está imersa no paradoxo em torno da luta entre dois países, um deles que funciona pela força e outro baseado no Estado de Direito. Com certeza, a intensa judicialização da política na Colômbia acontece em um contexto de forte confrontação interna. Contudo, o autor (CEPEDA, 2011) aponta que se consegue ainda uma relativa normalidade nos processos eleitorais.

Para outros autores (MORA, 2010), a judicialização da política é um processo em duas etapas: a absorção da linguagem do direito pelo discurso político, o que afeta os processos legislativos. A segunda etapa consiste na incidência substancial na orientação da política pública pelos juízes constitucionais.

É por todos reconhecido que a judicialização da política na Colômbia durante o século XX responde à coexistência de um conflito interno. Por sua vez, numerosas emendas constitucionais e acordos pela paz têm tido lugar, com resultados que, no contexto deste estudo, revelam a sua eficácia relativa.

Porém, a judicialização da política observada responde também às deficiências do sistema político no atendimento aos conflitos sociais cotidianos. Fazendo com que o

---

<sup>1</sup> Na década passada, em Colômbia, foram realizadas interceptações e seguimentos ilegais a magistrados, líderes da oposição, jornalistas e funcionários. Ditos seguimentos foram feitos desde a própria *Agencia de Inteligencia Colombiana*, (DAS). O assunto, conhecido como “*escândalo de las chuzadas*”, foi denunciado e posteriormente, alguns ex-funcionários estatais foram levados presos, um deles, o ex-diretor da agência. Contudo, as pressões e a negação da ligação das perseguições como uma política criminal continuaram.

fenômeno se intensificasse e espalhasse cada vez mais a novos âmbitos da vida política nacional.

Algumas condições para garantir a independência da Corte Constitucional na sua função de defesa da Constituição foram definidas na sua criação como a adoção de um sistema misto composto por revisão abstrata das leis e revisão concreta dos casos, processos dos que ficam efeitos “erga omnes” (“na frente de todos”) ou inter-partes, segundo corresponder. Na construção da Constituição, as decisões da Assembleia Nacional Constituinte que deram origem à Corte Constitucional também facilitaram mecanismos de acesso para os cidadãos, gerando, segundo Cepeda (2011), um sistema dos mais acessíveis.

### **1.2.2. A judicialização da política indígena**

A intervenção da Corte Constitucional nesse assunto foi justificada ao estabelecer na sua jurisprudência que aquilo constitui uma “vulneração sistemática, massiva, contínua, permanente dos direitos” o que implica responsabilidades estatais a serem reconhecidas e assumidas.

A intervenção da Corte Constitucional e a emissão de jurisprudência pelo tratamento do deslocamento forçado, (Sentença T 025 de 2004) é vista como um caso paradigmático de incidência política (SANTAMARIA, 2010), na abordagem do deslocamento forçado no país.

Por sua vez, a análise, a conceptualização e a posterior juridização do deslocamento forçado confluíram até ser constituídos em exemplo de litígio massivo frente a uma complexa crise humanitária na Colômbia. Tal jurisprudência é considerada, também, como uma “Macro-sentencia”. RODRÍGUEZ e RODRÍGUEZ (2010) no seu análise dela, observaram os pontos cegos deixados pela judicialização da política ao dar origem, conceitualmente, aos *problemas sociais* nos que intervêm ditas Cortes.

Então, baseados no conceito de “campo social”<sup>2</sup>, os pesquisadores definiram a dita sentença como um campo *sóciojurídico del desplazamiento*. No seu critério, nessa intervenção, a Corte importou todo o aparelho conceitual e institucional dos direitos humanos e, dessa forma, juridizou o problema. Aquilo deu lugar, então, à descrição e a

---

<sup>2</sup> A noção de Campo Social foi proposta pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu, no seu análise das relações sociais desde uma perspectiva sistêmica. Conceitos como capital cultural, econômico, simbólico, entre outros, percebem as relações sociais entre atores implicados em uma rede o sistema onde cada quem possui um determinado capital social, cultural a partir do qual atua.

análise do campo: atores, estrutura, funcionamento (SANTAMARÍA, 2010), os mesmos que mais à frente serão descritos, além dos conceitos considerados neste estudo, como os mais significativos em relação com o objetivo desta pesquisa.

Seguindo o descrito por Rodríguez e Rodríguez (2010) em relação à sentença T 025 de 2004, no caso das ordens pela proteção dos povos indígenas parece ser reproduzida a mesma dinâmica de criação de um novo campo social, neste caso, sobre os direitos dos povos indígenas e a consequente juridização do problema que os afeta, ficando assim uma espécie de *campo sociojurídico del desplazamiento de los pueblos indígenas*, com seus respectivos atores, estrutura, funcionamento, também vinculados com os processos de mobilização legal estudados.

Desde a perspectiva dos processos de mobilização legal (SANTAMARÍA, 2010), a jurisprudência emitida pela Corte Constitucional de Colombia (sentencia T 025 de 2004 e Ordem 4 de 2009) é vista nos dois casos aqui observados, como processos de judicialização da política (MORA, et al, 2010). Seguindo essa linha de análise, a observação da pesquisa aqui apresentada corresponderia ao âmbito da judicialização da política indígena.

Nos seguintes parágrafos, uma abordagem aos conceitos inseridos; deslocamento forçado, etnocídio e genocídio.

### **1.2.3. Deslocamento forçado**

Tipificado como crime de lesa humanidade (CORTE PENAL INTERNACIONAL, 1998), o deslocamento forçado tem adquirido magnitude global ao ter-se experimentado a acentuação dos fatores associados: guerras, violência, empobrecimento, insegurança alimentar, exclusão social, mudança climática, desastres ambientais.

Nesse conjunto de fatores que detonam o deslocamento, distintas são as caracterizações dos seus afetados, que podem ser migrantes ou refugiados. Segundo a OIM, Organização Internacional pelas Migrações, OIM, o migrante é,

“[...] cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter

voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia” (ONU).

Desde essa perspectiva, a OIM ocupa-se dos migrantes e das questões relacionadas com a migração e, em processos de concertação com os Estados envolvidos, responder aos requerimentos dos migrantes no âmbito internacional (ONU).

Por sua vez, refugiados são

“[...]pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições. Com frequência, sua situação é tão perigosa e intolerável que devem cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos, onde passam a ser consideradas um “refugiado”, reconhecido internacionalmente, com acesso à assistência dos Estados, da ACNUR e de outras organizações” (ACNUR, 2015a).

Nesses casos, possíveis retornos poderiam colocar em risco a sobrevivência dos refugiados, precisa-se, então, a aceitação do pedido de asilo<sup>3</sup> para a garantia da vida da pessoa. A mesma fonte mencionada ressalta a diferença entre migrantes e refugiados, distinção importante pelas ações empreendidas e as responsabilidades institucionais implicadas na sua proteção;

“Já os migrantes escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas, principalmente, para melhorar sua vida, buscando melhores oportunidades de trabalho e educação ou procurando viver com parentes que moram fora do país de origem. Diferentemente dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam recebendo a proteção do seu governo” (ACNUR, 2015a).

Segundo o exposto acima, para cada um dos migrantes ou refugiados, corresponde um âmbito específico de atenção. Os migrantes são atendidos no âmbito da normatividade nacional, enquanto os refugiados são sujeito de normas do Direito Internacional.

Apesar da existência de políticas para o tratamento do deslocamento forçado no país desde 1997<sup>4</sup>, elas eram esparsas e erráticas. Além disso, persistia uma tendência à negação da emergência social que aquilo supôs e, claramente, de negação da existência de pessoas deslocadas. Nesse momento, estas pessoas eram consideradas “migrantes”

---

<sup>3</sup> “A proteção dos refugiados envolve a garantia contra a devolução às ameaças das quais eles já fugiram e o acesso a procedimentos justos de asilo, além de medidas que garantam que seus direitos humanos básicos sejam respeitados a fim de permitir-lhes viver com segurança e dignidade e encontrar uma solução a longo prazo. São os Estados que possuem a responsabilidade primordial desta proteção.” Op. Cit. (ACNUR, 2015b).

<sup>4</sup> As primeiras sentenças da Corte Constitucional foram a T 227 de 1997 e a SU 1150 do ano 2000.

(ISAZA, 2009) sob a presunção de um exercício de livre arbítrio, qualificação que carregava a responsabilidade do deslocamento na sua vítima.

Foi assim que, nessa década e na seguinte (a primeira do século XXI), a negação da sistematicidade no fenômeno do deslocamento forçado contrastava com os registros de organismos - por exemplo - da Defensoría del Pueblo e dos muitos organismos internacionais defensores e promotores de direitos humanos que emitiram inúmeros pronunciamentos, denúncias, resoluções e *Alertas Tempranas*, na busca de atenção e prevenção para este problema.

A mencionada negação do deslocamento e, por tanto, das vítimas dele, estava relacionada com a negação do conflito interno colombiano em si. Então visto como uma questão de ameaça terrorista.

Nessa perspectiva, a orientação das políticas estatais foram dirigidas ao fortalecimento militar e ao combate ao narcotráfico e os terroristas. Assim, os fatores sociais e econômicos, de caráter histórico, associados ao deslocamento das pessoas dentro e fora do país, eram excluídas e as pessoas que os reclamaram ficavam expostas às acusações por, supostamente, oferecer auxílio aos grupos catalogados como terroristas.

Frente a esta omissão de medidas ou à materialização dos direitos reconhecidos constitucionalmente, a situação das pessoas deslocadas virou uma emergência humanitária. Sendo que antes de 1991 só foram emitidas “20 providencias” na matéria, no período de 2004 a 2011, foram tomadas 396 decisões a esse respeito. O caráter massivo do deslocamento forçado parecia evidenciado com 5`445.406 pessoas fugindo das suas terras, correspondente ao 10% da população colombiana (CODHES, 2012).

#### **1.2.4. Etnocídio e Genocídio**

O termo *genocídio* como conceito jurídico foi definido e cunhado pelo jurista polonês Raphael Lemkin, em 1939, quem, fugindo da perseguição nazista, fez da sua experiência uma importante fonte de reflexões profundas que lhe permitiram contribuir na tipificação do crime. A necessidade da tipificação do extermínio sistemático e massivo

de judeus europeus pelo regime nazista alemão teve lugar no contexto dos processos de Nuremberg<sup>5</sup>, no ano 1946. Como crime internacional ele foi estabelecido em 1948<sup>6</sup>.

Segundo Pierre Clastres, na raiz do conceito existe um componente racista,

O delito juridicamente definido como genocídio tem sua raiz portanto no racismo, é o produto lógico e, no limite, necessário dele: um racismo que se desenvolve livremente, como foi o caso na Alemanha nazista, só pode conduzir ao genocídio. As guerras coloniais que se sucederam desde 1945 em grande parte do Terceiro Mundo e que, em alguns casos, duram ainda hoje, deram por sua vez ensejo a acusações precisas de genocídio contra as potências coloniais. Mas o jogo das relações internacionais e a indiferença relativa da opinião pública impediram a instituição de um consenso análogo ao de Nuremberg: nunca houve processos judiciais. (CLASTRES, 1980, p. 41).

Seguindo ao autor mencionado na sua análise do percurso do delito de genocídio, vários episódios dele aconteceram associadas, na sua maioria, à expansão colonial das potências europeias no século XIX (CLASTRES, 1980). De grande magnitude foi o genocídio dos povos do norte da América, seguido por mais outros no contexto da conformação dos Estados Nacionais no continente.

O genocídio constitui um conjunto de fatos destinados à destruição total ou parcial de um grupo nacional, étnico, religioso ou racial. Aquilo faz dele a mais extrema expressão de violência massiva. Como crime, embora tendo sido considerado em alguns momentos dos processos de Nuremberg, ele não foi aplicado nesse momento. O crime pelo qual foram punidas algumas das pessoas achadas responsáveis na Segunda Guerra Mundial foi de “crimes de lesa humanidade”.

Sobre a regulação em torno do genocídio muitas divergências têm surgido, especificamente sobre a intenção implícita ou não do extermínio massivo de pessoas. Tal critério deixa a possibilidade de relativizar o fato e, por tanto, de abrir as portas à evasão de responsabilidades. Apesar disso, está vigente a Convenção para Repressão do Crime de Genocídio, tratado internacional estabelecido em 1948.

Por sua vez, o termo *etnocídio* foi usado por Robert Jaulin, inspirado - por sua vez - nas denúncias de Jean Malaurie (1968). O etnólogo francês se propôs definir os efeitos

---

<sup>5</sup> Processos que tiveram lugar entre 1945 e 1946 na cidade alemã de Nuremberg propiciados pelos países que resultaram vitoriosos na Segunda Guerra Mundial. Neles procurava-se identificar e sancionar aos implicados nos crimes do regime nacional-socialista que tinha deixado milhões de vítimas.

<sup>6</sup> Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio. Aprovada e proposta para assinatura e ratificação ou adesão pela resolução 260 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 9 de Dezembro de 1948. Entrada em vigor na ordem internacional: 12 de Janeiro de 1951, em conformidade com o artigo XIII. ([ONU, 1951](#))

da colonização ocidental sobre os povos indígenas e, especificamente, identificar e caracterizar o extermínio cultural. Jaulin, quem trabalhou com o povo Barí na Colômbia, na fronteira com a Venezuela, focou suas observações sobre a destruição da natureza e dos povos indígenas pela civilização ocidental. Então, tal destruição cultural desses povos foi denunciado em forma categórica nas suas obras: *La Paz Blanca* (1970) e *Décivilisation* (1974).

Nesses livros Jaulin advertiu, também, sobre a responsabilidade dos missionários religiosos em tais etnocídios ao ser funcionais aos processos de conquista e colonização da civilização branca mediante praticas geradoras de "políticas virtuosas de aculturación progresiva" (JAULIN, 1973), por sua vez, etnocidas (VASCO, 2017).

Então, com a expressão etnocídio procurava-se abarcar um tipo de destruição mais complexo de descrever, ser susceptível de tipificação como crime e, em consequência, de punição. Nas últimas décadas, tem-se acentuado a sofisticação de mecanismos usados na destruição cultural em distintos lugares do mundo, fatos associados ao avanço da globalização capitalista, estratégia denunciada por centos de lideranças e organizações comunitárias dos países sometidos aos rigores da exploração de recursos minerais em grande escala nos seus territórios assim, convertidos em objeto da exploração efetuada pelos países industrializados.

Por outro lado, são enormes os esforços pela tipificação do etnocídio como crime quando acontecem, simultaneamente, processos de destruição dos médios de vida de centos de povos na atualidade, forçados assim ao deslocamento das suas terras. No caso colombiano, ao não ter claros os limites entre um e outro, dilui-se a responsabilidade penal e até o fato mesmo.

O complexo contexto de violência na Colômbia acontece, evidentemente, no âmbito da confrontação armada exercida por numerosos grupos armados, associados a distintos interesses. Além disso, mais um tipo de violência acontece; refere-se a aquela que é resultado de políticas que favorecem a acumulação de riqueza nas mãos de grandes grupos econômicos, acumulação que gera o empobrecimento e despojo de milhares de pessoas. A defesa de alguns desses interesses privados é conseguida mediante o uso de ferramentas não institucionais. A confluência dos anteriores fatores, oferece um panorama de muita confusão e gera uma certa anomia no país, confusão acentuada pela força de discursos oficiais em que é apresentada uma realidade distinta.

Na procura de satisfazer os dois objetivos, apresentar o tema ao contexto acadêmico brasileiro e fazer uma aproximação aos percursos dos Planos mencionados, proporcionam-se outros elementos do contexto colombiano como das relações entre Estado e povos indígenas, os direitos humanos e mecanismos na sua efetivação assim como a violência no seu lugar como antecedente da intervenção judicial na situação indígena. Particularmente, interessa observar os mencionados percursos na perspectiva da finalidade procurada na sua efetivação, ou seja, a salvaguarda de povos indígenas diante o etnocídio.

E assim que se faz preciso indagar sobre a expressão Salvaguarda Étnica e seu lugar no âmbito dos direitos humanos.

### **1.2.5. Salvaguarda e direitos humanos**

De acordo com a Real Academia de la Lengua Española, *Salvaguardia* refere-se à guarda, cuidado, custódia, amparo ou garantia para uma pessoa com relação a alguma coisa determinada que está afetando-a. Pode significar, também, salvar y guardar, livrar de perigo, proteger ou acautelar, o que em determinados contextos (guerra, por exemplo) precisa uma senha que tem de ser apresentada para outros (integrantes de exército) com o objetivo de que nenhum dano seja feito sobre aquela coisa em custódia ou “salvaguarda”. Em concordância com a RAE, é possível advertir o surgimento de tais medidas em situações de conflito (RAE, 2017).

No contexto dos Direitos Humanos, o conceito de salvaguarda se aplica quando é identificada a necessidade de proteção, amparo ou guarda da integridade de uma pessoa ou conjunto delas. A instituição ou autoridade que concede o amparo ou salvaguarda tem que fazer tanto o reconhecimento dela, quanto oferecer as condições para que ela seja efetivada. As medidas de amparo sobre pessoas têm como referentes os diferentes tratados internacionais em matéria de Direitos humanos surgidos no período pós-guerra na Europa, como resposta massiva contra o genocídio e a necessidade de evitar novos episódios monstruosos como o extermínio de povos.

Os princípios desses tratados fazem parte da Carta das Nações Unidas, apresentada em 1945 na fundação da ONU (ONU, 1945), que em 1948 adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, base dos tratados de direitos humanos que distingue os de primeira, segunda e terceira geração, sejam civis e políticos; econômicos,



sociais e culturais; ou do povo e da solidariedade. Nesse contexto, surgiu o sistema internacional dos Direitos Humanos e sua expressão institucional, a Organização das Nações Unidas, assim como distintos instrumentos de proteção desses direitos nos contextos regionais (Europa, América, África), ratificados por cada um dos países.

### ***Salvaguarda Étnica***

Trata-se de um neologismo composto, construído no marco do processo de análise ao interior da Corte Constitucional colombiana sobre a situação dos deslocados indígenas de Colômbia (Sentencias 025/2004 e 004/2009). Tal processo tem se caracterizado pelo componente participativo, materializado no diálogo entre organizações indígenas, organismos defensores de direitos humanos e juízes da Corte Constitucional. Na construção conceitual acima mencionada, estão presentes considerações próprias do discurso dos Direitos Humanos e do culturalismo, incorporados na Colômbia na conformação do Estado Social de Direito (C.P.C., 1991), construção que foi fruto da Assembleia Nacional Constituinte que, por sua vez, deu vida à Constituição de 1991.

A incorporação do multiculturalismo (KYMLICKA, 1996) no contexto do novo constitucionalismo latino-americano, teve diferentes efeitos nos distintos países. Na Colômbia, por exemplo, ele ofereceu condições pelo estabelecimento de novas condições nas relações entre o Estado e os povos indígenas, se bem não modificou o caráter assimétrico entre eles. Políticas de reconhecimento da identidade cultural desses povos começaram a ser emitidas embora artigos da Constituição sobre direitos territoriais, como no caso das Entidades Territoriais Indígenas<sup>7</sup>, em quase três décadas, ainda não foram regulados.

Como derivado multicultural, a expressão Salvaguarda Étnica teve repercussões, particularmente, na interpretação das decisões da Corte por parte das distintas instituições envolvidas, um uso específico e político por parte das organizações indígenas e, também, consequências perante o caminho judicial inicialmente adotado. Estas questões serão observadas em capítulos posteriores.

Na emissão da Constituição de 1991, na qual tiveram pela primeira vez participação os povos indígenas, ao mesmo tempo em que o estabelecimento adoptou o

---

<sup>7</sup> Artigo 329 da Constituição Política de Colômbia: “la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”.

multiculturalismo, subordinou a economia colombiana às políticas neoliberais, curso que é mantido até hoje mediante políticas que obedecem às diretrizes dos grandes organismos supra-estatais (OMC, FMI, BM).

### ***Propagação de “salvaguardas”***

Mais outras salvaguardas são implementadas em outros âmbitos; no comércio internacional<sup>8</sup>, na intervenção social aplicada por organismos internacionais como os mencionados acima<sup>9</sup>. Tratam-se de salvaguardas (safeguards) sociais e ambientais para o desenvolvimento e sob critérios étnicos (indígenas), ambientais, sociais, por recursos genéticos, diversidade (salvaguardas REDD+), entre outros. Em todas elas está presente a noção de risco que procura ser mitigado mediante as salvaguardas.

Lugar particular ocupam as salvaguardas no âmbito do Patrimônio Cultural, aplicadas segundo diretrizes da UNESCO, Organização das Nações Unidas pela Educação a Ciência e a Cultura, encarregada de fomentar e defender a cultura e o desenvolvimento. Nessas políticas distingue-se Patrimônio Cultural Material e Imaterial em concordância com aquilo, são propostas “estratégias” vinculadas à Proteção do Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade de 1972. Neste caso, perante o risco da possível desaparecimento das práticas, culturas, costumes, diversidade, memória, procura-se a conservação dessas “manifestações culturais” (categoria usada na descrição do patrimônio). Nesse sentido, são procurados mecanismos tanto de proteção quanto de busca de benefícios econômicos. Um deles, o turismo.

A UNESCO define a salvaguarda/salvaguarda como o conjunto de “medidas encaminhadas pela garantia da viabilidade do patrimônio cultural imaterial, compreendidas a identificação, documentação, pesquisa, preservação, proteção, promoção, valorização, transmissão – basicamente a traves do ensino formal e não formal – e a revitalização de esses patrimônio em seus distintos aspectos” (UNESCO, 2003). Os princípios e lineamentos que seguem tais estratégias são incorporados pelos distintos países que fazem parte da Convenção, baseados nos fins de proteção dos bens culturais

---

<sup>8</sup> Salvaguardas implementadas em função de manter a globalização (JACKSON, 1989). Procura-se com esse tipo de salvaguarda responder mediante paliativos aos efeitos das desiguais condições que supõe a competição entre os países no contexto da globalização e para reduzir diante a pressão política e social. Tais salvaguardas supõem limites relativos às tarifas das importações pela proteção da produção nacional, funcionando como instrumentos complementários na regulação do mercado.

<sup>9</sup> Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

identificados (os conhecidos inventários de patrimônio), as vezes sob critérios ligados à reivindicação identitária.

No caso colombiano tem sido expedidas a Lei General de Cultura em 1997, a Lei de Patrimônio de 2008, a Lei de 2014 e a Política pela Proteção do Patrimônio Cultural Móvel, entre muitas outras normas que procuram a “gestão, proteção e salvaguardia” do Patrimônio Cultural Material e Imaterial”. Então, a partir de tais normas se reconhece “às comunidades o papel fundamental de identificar e valorar suas manifestações culturais materiais e imateriais” (COLOMBIA, 1997, tradução nossa) e, nesse sentido, “é garantido que são as comunidades que, como usuários, o criam, o transformam, o herdamos e lhe dão valor” (COLOMBIA, 1997, tradução nossa).

Até aqui o relacionado com as várias noções inseridas no assunto tratado, ou seja, o tratamento estatal ao etnocídio dos povos indígenas na Colômbia, observado a partir das trajetórias dos Planos de Salvaguarda Étnica, constituídos, por sua vez, em singular expressão do fenômeno jurídico colombiano. Mecanismos inclusos dentro da política estatal indígena e mediante os quais procurou-se oferecer respostas institucionais extraordinárias a um conflito, às vezes, normalizado.

A longa duração da guerra interna no país, nas suas distintas etapas, tem acontecido processos de desterritorialização, transculturação, etnocídio e genocídio, mesmos acentuados por fatores econômicos e políticos nas últimas décadas, fortalecidos pelas políticas estatais. Como resultado de aquilo, se evidencia o menoscabo dos direitos econômicos, sociais e culturais da população; empobrecimento, marginalidade, deslocamento forçado e, claramente, a impunidade das violações em matéria de crimes contra a vida e os direitos territoriais.

É possível, nessa leitura do contexto, advertir o caráter excepcional ou atípico da disputa política e judicial recente em torno da proteção da vida dos povos indígenas, quando os caminhos institucionais ordinários não têm funcionado diante violações graves aos direitos humanos. Nessa perspectiva, os mecanismos foram gerados na procura do tratamento da situação como crise ao estar envolvidos direitos fundamentais que foram e continuam sendo vulnerados. Além disso, todo aquilo foi considerado dentro do reconhecimento de um *Estado de Coisas Inconstitucional*, ou seja, ao se precatar da anormalidade institucional vigente no período referido.

Na intenção de indagar sobre o exposto acima, neste estudo é tomada como referente a noção de normalização para se referir tanto ao mencionado contexto de violência, quanto das reações judiciais perante o etnocídio. E assim que, presume-se aqui a necessidade de observar os caminhos institucionais no tratamento ao etnocídio dos povos indígenas na Colômbia. Então, as acepções do termo normalização são –ao menos– três: deixar em ordem o que não estava, fazer que algo consiga-se estabilizar na normalidade ou, também, tipificar, ajustar a um tipo o norma ou, mediante normas regularizar (RAE). A aplicação dessa noção no seguimento aos percursos dos Planos de Salvaguarda Étnica será o assunto da pesquisa em são abordados os caminhos administrativos, organizativos, políticos, judiciais e contextuais nos que estão imersos esses Planos.

No seguinte capítulo, uma sintética aproximação ao contexto colombiano nos seus aspectos territoriais, tenência da terra, violência, políticas econômicas e de segurança, entre outros.

## **CAPITULO 2 - Caracterizando o conflito social e armado colombiano.**

### **2.1. Violência, concentração da terra e legalização do despojo territorial**

São inúmeros os estudos sobre a violência na Colômbia; suas causas, repercussões sociais, econômicas, políticas, os setores envolvidos, os interesses implicados e, também, as abordagens que consideram sua permanência no tempo por mais de cinco décadas. Considerando a violência um fator de poder, como foi dito em parágrafos anteriores, especificamente pela sua função na concentração de terras e de riqueza (TOBÓN, 2018), entende-se que ela está vinculada ao confronto entre setores sociais pelo controle do Estado.

Por sua vez, numerosas têm sido as guerras civis e internacionais nos séculos XIX e XX<sup>10</sup> nas que o país esteve envolvido. De forma simultânea, a acentuação do modelo latifundiário continuou com o correspondente despojo de milhes de pessoas. Os processos de urbanização, em parte, foram potencializados nesse despojo. Os conflitos entre classes governistas que, desde começos da vida republicana, disputam, repartem-se ou alternam-se no exercício desse poder, somados aos períodos de violência, o despojo de terras e as guerras internas e internacionais, geraram em conjunto instabilidade institucional.

Além disso, o empobrecimento de grandes contingentes de população rural e o enriquecimento de poucas famílias vinculadas ao poder político e econômico, às vezes regionalmente distribuído, contribuíram com a normalização da violência que se conformou como um fator da dinâmica de acumulação de capital, na qual ingressou o narcotráfico há quase três décadas, fazendo ainda mais complexo o contexto social e político e os interesses envolvidos em manter o confronto interno (TOBON, 2018).

A seguinte tabela apresenta alguns dos fatos relacionados com os episódios de violência e seu relação com o sistema político e sua grande diversificação em grupos com distintos fundamentos e ideários políticos, assim como interesses e alianças.

---

<sup>10</sup> No século XIX, depois das guerras de independência perante o império espanhol (1810-1819), nove guerras civis gerais aconteceram no país. Ao lado delas, catorze guerras locais também tiveram lugar, além de golpes de quartel, uma conspiração falha e, como se isso não bastasse, duas guerras internacionais com o Equador (TOBÓN, 2018).

Tabela 1. Periodização da relação entre sistema político e violência na Colômbia

I. Guerras civiles entre nacientes partidos (Liberal-Conservador) en el siglo XIX. Primera "invitación" al pueblo a relacionarse con la política a través de la guerra. Comienza a consolidarse una cultura política intolerante, excluyente y sectaria.

II. Insurrecciones pueblerinas ('Bolcheviques') lideradas por el Partido Socialista Revolucionario (P.S.R.) en los años 20 del siglo XX.

La naciente organización de la izquierda acude igualmente al recurso de la violencia para hacer política. Desde la izquierda también se contribuye a ir afirmando una cultura política dogmática y sectaria. "República conservadora" con instituciones partidizadas y parcializadas (criminalización de la lucha social).

III. Violencia bipartidista (enfrentamiento entre partidos liberal y conservador).

Violencia "Chica" (años 30s) localizada en zonas de Boyacá y Santanderes, ligada al inicio de la "República Liberal".

Violencia {1946-53} generalizada al (sic) país y acentuada con el asesinato del caudillo Liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948.

Se inicia la segunda "República Conservadora".

En ambos casos su origen se relaciona con la Partidización de instituciones estatales.

Problema agrario/Sectarismo político

"Guerra de Villarrica" (54-57) contra zonas de autodefensa comunista en Tolima y Cundinamarca.

Bandolerismo (con casos de "bandolerismo social") como remanente de las guerrillas liberales y conservadoras.

IV. Violencia revolucionaria (búsqueda de confrontación total al Estado o al régimen político por organizaciones con discurso revolucionario de influencia marxista).

Surgimiento de guerrillas clásicas, se inicia a mediados de los 60s con el surgimiento de FABC, ELN Y EPL y se prolonga hasta hoy día, con variantes. Su origen se asocia a factores externos (Revolución cubana/Conflicto Este-Oeste/Ruptura entre partidos comunistas Soviético y Chino) e internos (Surgimiento de nuevas organizaciones políticas de izquierda/Radicalismo juvenil, particularmente

estudiantil/Persistencia de remanentes de la Guerrilla Liberal-Comunista/Estrechez del Sistema Político.

Surgimiento de guerrillas populistas-nacionalistas y "comunitaristas" a partir de los Años 70. Asociada al surgimiento del M19, el Quintín Lame con pretensiones de oposición al Régimen Político Bipartidista y/o Defensa de intereses de Comunidades Indígenas.

Complejización de la violencia (a partir de los años 80). Surgimiento de mecanismos para-institucionales (autodefensas-paramilitares) e irrupción del narcotráfico que potencia las violencias existentes.

Incremento de la criminalidad común y la violencia cotidiana.

Búsqueda de coordinación de organizaciones guerrilleras y cambio de énfasis en el discurso: se pasa de priorizar la 'toma del poder nacional al "control y ejercicio del poder" territorial (regional y local).

Fonte: Tobón (1996, p. 426)

Os dados da tabela precisam ser atualizados pois muitos acontecimentos tiveram lugar nas últimas duas décadas; em especial, quanto às perversas formas de degradação da vida através de políticas oficiais e extraoficiais, objeto de inúmeras denúncias de organizações sociais assim como de demandas ao surgimento de respostas do direito interno.

Na procura da suposta estabilidade institucional, tem sido insistente o reformismo constitucional. Nos dois séculos de vida republicana, várias emendas e reformas constitucionais foram adiantadas. No século XIX, foram sete emendas e reformas constitucionais e mais outras, no seguinte século<sup>11</sup>.

Apesar das reformas, a busca da estabilidade não foi conseguida e novas condições para a continuidade da violência foram propiciadas. No século XX, teve lugar o genocídio da conhecida época de *La Violência* (1948 e 1958)<sup>12</sup>. Golpes de Estado, guerras civis e reformas constitucionais constituíram, na prática, parte do jogo político e amalgama para a distribuição do poder entre partidos e regiões (TOBÓN, 2018).

<sup>11</sup> Elas tiveram lugar em 1910, 1936, 1945, plebiscito em 1957, reforma de 1968 e uma reforma constituinte (TOBON, 2018).

<sup>12</sup> Esta guerra civil teve como estopim o assassinato do caudilho liberal Jorge Eliécer Gaitán. É apresentada como guerra entre liberais e conservadores, mas deixou, ao menos, 300.000 vítimas, ou seja, mais de uma quinta parte da população colombiana foi expulsada dos seus territórios.

Uma vez que os processos de acumulação de terras não foram interrompidos, o agravamento dos processos violentos, a expropriação da terra e o deslocamento de população continuaram de forma simultânea ao fortalecimento dos grandes latifundiários<sup>13</sup> (integrantes dos partidos políticos tradicionais, conservadores e liberais) que, por sua vez, na procura do incremento de seu poder, diversificaram as modalidades da violência (TOBÓN, 2018).

### **2.1.1. Dados da desigualdade e o acesso à terra**

Segundo dados do Censo Nacional Agropecuario (COLOMBIA, 2014)<sup>14</sup> de 2014, a Colômbia é o país mais desigual de América Latina<sup>15</sup> em relação à distribuição da terra. A seguinte tabela apresenta os resultados do censo;

---

<sup>13</sup> Alguns dos setores sociais que os compõem, segundo Tobón (2018), são grandes comerciantes e empresários rurais, caudilhos militares e grande burocracia.

<sup>14</sup> Tercer Censo Nacional Agropecuario “Es una operación estadística en gran escala para reunir, procesar y difundir datos sobre la estructura del sector agropecuario de Colombia. Los datos estructurales típicos recolectados son: productor agropecuario, tamaño de la explotación agropecuaria, tenencia y aprovechamiento de la tierra, áreas cultivadas, riego, inventario ganadero, infraestructura, maquinaria, equipos, mano de obra y medio ambiente” (DANE, 2014).

<sup>15</sup> 2018/04/25. Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca. <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882>



Tabela 2. Dados de distribuição e propriedade da terra

1. 1 % de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81 % de la tierra colombiana. El 19% de tierra restante se reparte entre el 99% de las fincas.
2. El 0,1 % de las fincas que superan las 2000 hectáreas ocupan el 60% de la tierra.
3. En 1960 el 29% de Colombia era ocupado por fincas de más de 500 hectáreas, en el 2002 la cifra subió a 46% y en 2017 el número escaló al 66%.
4. El 42,7 % de los propietarios de los predios más grandes dicen no conocer el origen legal de sus terrenos.
5. Las mujeres solo tienen titularidad sobre el 26% de las tierras.
6. De los 111,5 millones de hectáreas censadas, 43 millones (38,6%) tienen uso agropecuario, mientras que 63,2 millones (56,7%) se mantienen con superficies de bosques naturales.
7. De las 43 millones de hectáreas con uso agropecuario, 34,4 están dedicadas a la ganadería y solo 8,6 a la agricultura. La situación debería ser inversa, pues se recomienda que 15 millones de hectáreas deberían utilizarse para ganadería, pero se usan más del doble. Por su parte, 22 millones son aptas para cultivar, pero el país está lejos de llegar a esa cifra.
8. Los predios de más de 1000 hectáreas dedican 87% del terreno a ganadería y solo el 13% a la agricultura. En los predios más pequeños, es decir, los menores a 5 hectáreas, el 55% del predio se dedica a la ganadería y el 45% a la agricultura. A pesar de que la situación es menos dramática en este último sector, la tendencia a la ganadería siempre es más alta que otras formas de explotación de la tierra.
9. Los monocultivos predominan. Por ejemplo, el 30 % de las áreas sembradas en el departamento del Meta corresponde a palma aceitera.
10. Un millón de hogares campesinos viven en menos espacio del que tiene una vaca para pastar.

Fonte: DANE, 2014.

Várias questões podem ser comentadas a partir dos dados anteriores. No informe *Radiografía de la Desigualdad*, elaborado por OXFAM<sup>16</sup> (2018) a partir do mencionado Censo, adverte-se sobre a difícil situação nas áreas rurais da Colômbia por causa desigualdade da posse da terra. Situação que resulta acentuada pelas políticas governamentais opostas às soluções discutidas em distintos espaços (como as conversações de Paz na cidade da Habana), mas também aprofundam os históricos problemas de desigualdade no acesso à terra.

No mesmo sentido, Jaime Forero Álvarez, diretor do Observatorio Rural da Universidad de La Salle, assegurou que,

“[...] el Censo Nacional Agropecuario es el fiel reflejo de las consecuencias del conflicto rural “en medio del cual los terratenientes se han apropiado, en primer lugar, de la tierra despojada a los campesinos. En segundo lugar, han usurpado baldíos pertenecientes a la nación, áreas de ecosistemas sensibles que por ley deben estar en conservación y tierras que antes eran recursos de uso común”. (PAZ, A.; LATAM, M., 2018).

- As terras *baldías* ou terras públicas que deveram ser destinadas para camponeses sem terra e indígenas, por meio de políticas territoriais inclusivas dessas populações, ao invés disso, estão sendo apropriadas por latifundiários e expostas a novas iniciativas legislativas que procuram interferir na função social pela qual foram criados os *baldíos*.
  - O aprofundamento do modelo extrativista está sendo fortalecido.
  - Os agroindustriais são beneficiados com as medidas legislativas que aprofundam o extrativismo e que reorientam os *baldíos*.
  - O 45% das terras com vocação agropecuária no país é usado para a criação extensiva de gado.
  - O desmatamento é promovido pelas políticas estatais o que constitui fator de deslocamento de povos, especialmente, nas áreas da Amazônia, onde sobrevivem numerosos povos indígenas.

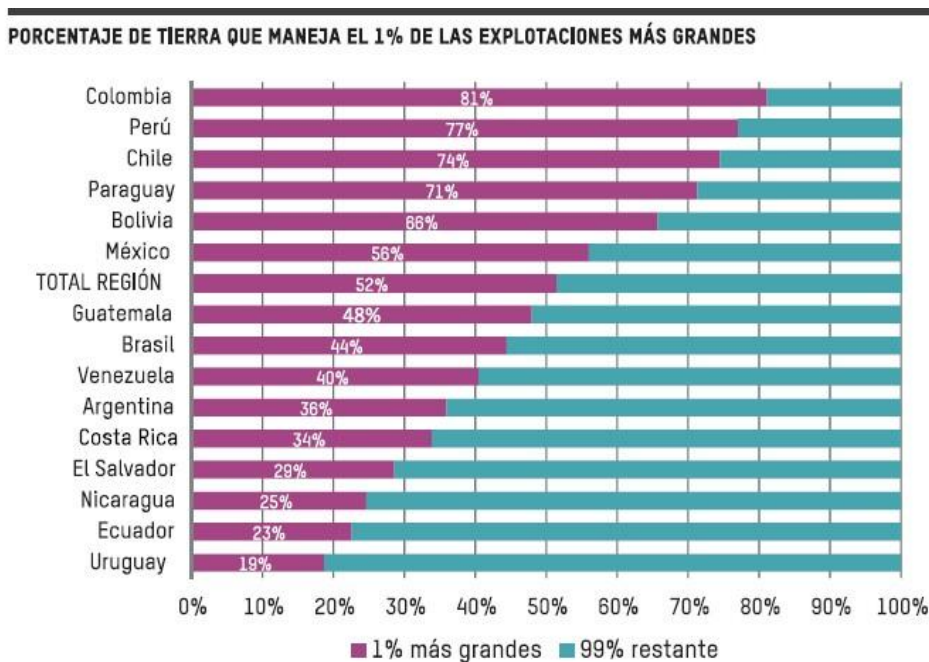
Salientamos a importância dos dados acima apresentados para nossa análise, pois esta problemática constitui um fator que incide no confronto bélico, na disputa e despojo territoriais entre distintos grupos armados, grandes empresários rurais e latifundiários. Dita dinâmica causa deslocamento de população camponesa, indígena e afrocolombiana. Além disso, somam-se os efeitos ambientais dos grandes projetos de mineração e hidroelétricos os quais afetam, principalmente, os mais pobres.

---

<sup>16</sup> Confederação de organizações sociais europeias, na atualidade com várias sedes e representações em distintos países. Parte da sua função social, é a assistência das pessoas em condições de vida muito precárias.

Por outro lado, a respeito dos outros países da América Latina, a seguinte gráfica permite realizar outros análises.

Gráfico 1. Distribuição de terra segundo país.



Fuente: Oxfam (2016) y cálculo propio para Colombia a partir de DANE (2016b)

Fonte: OXFAM, baseada em dados do Censo Nacional Agropecuario.

Além da referida confrontação armada interna, adiciona-se a expropriação massiva de terras a camponeses, indígenas e afrocolombianos pelos objetivos do desenvolvimento, mediante grandes projetos de exploração mineira, hidrocarbonatos e monocultura extensiva.

Isto está vinculado à acumulação de terras, estrangeirização delas ou sua conversão em corredores estratégicos ou sedes de operações militares. Dito fenômeno tem se acentuado nas últimas décadas deixando os milhões de pessoas deslocadas que aparecem nas estatísticas oficiais.

## 2.2. O Plano Colômbia e a acentuação do conflito interno

Além do aprofundamento do modelo de grande extração de minerais (petróleo, carvão, coltan) e recursos florestais, adiantado pelos distintos governos desde o ano 1991 na Colômbia, somam-se as políticas econômicas, geoestratégicas e militares.

Em matéria econômica, numerosos foram os tratados de Livre Comercio com países da União Europeia e os Estados Unidos, sob as diretrizes de organismos supra-

estatais como a Organização Mundial do Comercio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).

O conjunto dessas dinâmicas é estudada sob a categoria de binômios compostos por políticas de integração tanto de seguridade, quanto em matéria econômica, implementadas desde o século XIX e ainda vigentes. A incidência dos EUA nesses acordos faz parte da sua própria doutrina de política internacional, que os governos colombianos adotam em forma quase irrestrita. Trata-se de acordos assinados nas etapas primeiras dos nascetes estados latino-americanos e caribenhos (NOVION, 2014).

Não são poucos os setores em desconforto com as condições assimétricas nos mencionados acordos, que incidem em forma negativa na situação econômica do país e é a população a que recebe os impactos das medidas aplicadas pelos governos no cumprimento dos mencionados acordos em forma de ajuste fiscal, privatizações em saúde e educação, flexibilização trabalhista e Planos de Seguridade<sup>17</sup>.

Como foi mencionado no capítulo introdutório, é de particular importância o período definido a partir da implementação do Plano Colômbia, devido a sua incidência no conflito social e armado colombiano. Inscrito na agenda estadunidense de luta contra o terrorismo, o mencionado Plano, inicialmente denominado *Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado* ou *Plan Colombia para la paz*, foi justificado como combate ao narcotráfico e pela busca da paz, sob o critério da importância do apoio norte-americano nessa tarefa, cujo impacto regional justificaria dita ajuda.

No entanto, apesar de ter sido apresentado sob a ideia de um propósito comum, os interesses em jogo para os dois países envolvidos diretamente eram distintos. O governo dos EUA procurava limites ao fluxo de narcóticos desde o sul do continente e o governo de Colômbia insistia na busca da seguridade, o desenvolvimento e a paz. Esta ênfase foi visível no fato de que o Plano de governo entre 1998 e 2002 foi principalmente focado na implementação do Plano Colômbia.

O narcotráfico tem ocupado um lugar singular nas relações de Colômbia com os EUA dentro da dinâmica global. A agenda de política internacional norte-americana está imersa numa lógica de combate e perseguição ao narcotráfico sem que, até o momento, a

---

<sup>17</sup> Isto pode ser observado ao contrastar, por exemplo, as políticas de desenvolvimento presentes nos Planos de Desenvolvimento Nacional, Departamental e Municipal, assim como na aplicação de Planos Militares (Plano Patriota) e outros de operações militares no território colombiano.

estratégia militar tenha oferecido maiores resultados. Por exemplo, em indicadores sobre a criminalidade, na diminuição das áreas de cultivo de coca com fins de processamento para demanda norte-americana da droga.

Ao invés disso, fatos muito dramáticos acontecem e têm se incrementado desde então na Colômbia em torno da luta contra o narcotráfico, em particular, pela política de extradição de narcotraficantes aos EUA. Fatos tais como atentados terroristas nas grandes cidades ou assassinatos de políticos e altos funcionários que denunciaram a infiltração do narcotráfico no Estado.

Os próprios juízes das altas Cortes onde é debatida a política antidrogas, uma delas, a extradição aos EUA de narcotraficantes, não têm ficado isentos da violência. Em 1984, o Palácio de Justiça foi objeto de uma tomada da guerrilha do M19<sup>18</sup>. A resposta estatal, chamada de *Re-toma del Palacio de Justicia*, detonou uma batalha na própria Plaza de Bolívar, no centro histórico da cidade de Bogotá.

O Palácio foi objeto dos ataques do Exército colombiano que argumentou, a través de um dos seus altos mandos, estar “*aqui, defendiendo la democracia, maestro*” (EL ESPECTADOR, 2010). Nessa defesa foram usados, inclusive, tanques de guerra atirando contra o Palácio, local onde permaneciam como reféns juízes, trabalhadores e visitantes, junto com os responsáveis do assalto. O resultado da operação, numerosas vítimas mortais, entre elas, quase a metade dos magistrados<sup>19</sup> e várias pessoas mais, entre guerrilheiros e trabalhadores do Palácio, desaparecidas.

Anos depois, o presidente Samper (1994 - 1998) foi denunciado por aparentes conexões com o narcotráfico<sup>20</sup>. A defesa do mandatário perante as serias acusações

---

<sup>18</sup> M-19 ou Movimiento 19 de abril foi uma organização guerrilheira colombiana, principalmente conformada por população urbana em resposta ao que consideraram como uma fraude eleitoral no ano 1970. No seu processo de visibilização realizaram vários fatos midiáticos, muitos deles controversos. Um deles, o roubo da espada de Bolívar em 1974, ou o roubo de armas de uma instalação militar; a execução de pessoas reconhecidas, segundo eles, como responsáveis de algum tipo de traição e, claramente, a tomada do Palácio de Justiça.

Sua reinserção na vida civil foi propiciada pelo acordo de paz com o governo Barco. O movimento promoveu a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte, proposta consolidada na articulação de movimentos sociais, especialmente estudantis em torno da “Séptima Papeleta”. O processo de mobilização deu como resultado a emissão da *Constitución Política de Colombia* de 1991, mesma em cuja construção tomaram parte as forças políticas tradicionais.

<sup>19</sup> O caso é referido na Comissão da Verdade em torno das pesquisas sobre o assalto ao Palácio de Justiça durante os dias 6 e 7 de novembro do ano de 1985 (COLÔMBIA, 2010)

<sup>20</sup> Caso conhecido como processo 8.000 e pelo qual foram julgados vários políticos envolvidos, próximos ao presidente, que não foi declarado culpado nem inocente.

consumiu quase todo aquele período de governo, objeto de uma avaliação negativa por parte dos EUA que, inclusive, negaram o visto ao mencionado presidente.

O governo seguinte, fortalecido na sua oposição ao presidente Samper, usando como lema a luta contra as drogas, uma vez no poder do Estado, fortaleceu seu relacionamento com a grande potência e focou seus esforços na aprovação e a implementação do Plano Colômbia.

Apesar da difusão de dito Plano como alternativa na busca do desenvolvimento e da paz, ele virou em estratégia de inusitado fortalecimento militar e incremento dos combates no país (Colômbia). A partir daí, foram geradas dinâmicas territoriais de muita complexidade no país, com graves efeitos humanitários, ambientais, econômicos, entre outros. A expansão de cultivos de uso ilícito em áreas anteriormente não afetadas deixou em departamentos de fronteira e com saída ao Oceano Pacífico, como o caso de Nariño, o desmatamento das selvas, o deslocamento de indígenas e afrocolombianos e centos de vítimas de inúmeros crimes pelo confronto entre os distintos grupos armados pelo controle das áreas para o narcotráfico.

Quanto aos objetivos em matéria de investimento social e pela paz inicialmente defendidos pelo governo colombiano, o Plano Colômbia não os conseguiu. E, embora o governo de Pastrana tenha propiciado os *Diálogos del Caguán* com as FARC, as ditas conversações pela paz ali ficaram frustradas.

Aquilo representou terreno fértil para o seguinte presidente que, aproveitando a agenda internacional dos EUA na guerra contra o terrorismo e no Plano Colômbia contra o narcotráfico, encontrou as condições ótimas para um programa de governo baseado na luta contra as FARC. Na prática, a mencionada luta derivou na vitimização da população civil e deu início a um período dos mais sangrentos na vida colombiana e cujo número de vítimas de desaparecimento forçada, deslocamento e assassinatos seletivos supera os deixados pelas ditaduras no Cone Sul no século passado.

O impacto da acentuação do conflito colombiano desde 2002 nos países vizinhos, como Venezuela e Equador, evidenciou-se no deslocamento de milhares de colombianos fugindo da guerra na Colômbia. Também houve outros fatos relacionados com ações

militares do Exército colombiano que, contando com assessoria norte-americana, invadiu territórios vizinhos na perseguição de grupos armados ilegais<sup>21</sup>.

### *Incremento de confrontos militares*

A persistência dos confrontos militares em lugares da Colômbia como o Catatumbo, Nariño e Cauca e também em outras áreas de fronteiras internas entre diferentes grupos armados pelo controle do narcotráfico manteve as pessoas confinadas perante o temor aos ataques, ou provocou seu deslocamento a áreas urbanas. Esta situação é reconhecida por distintas organizações, algumas das quais ofereceram o acompanhamento e apoio às conversações e ao posterior acordo de Paz (2016): Nações Unidas, a União Europeia e O Comité Internacional da Cruz vermelha (CICR), que declara a existência de, ao menos, cinco conflitos armados internos no país, que afetam principalmente à população civil.

Desde a assinatura do Acordo de Paz em 2016, uma nova espiral de violência tem como manifestação assassinatos seletivos cotidianos em Colômbia<sup>22</sup>. Mais de 700 pessoas procurando a proteção das fontes de vida das suas famílias, trabalho que virou processo organizativo perante a destruição da natureza devido ao avanço da extração mineira e florestal. Nesse conjunto de vítimas, que são pessoas de distintas partes do país, quase uma quarta parte são indígenas.

São numerosos os casos em que o Estado colombiano tem sido acusado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), seja por ação ou por omissão em crimes de lesa humanidade. Outros casos têm sido levados a essas instâncias pela visibilização de graves crimes e, claramente, na procura da justiça, cuja institucionalidade está imersa em perversas estratégias de violência institucional.

---

<sup>21</sup> A *Operación Fénix* foi executada pelo Exército colombiano no ano 2008 contra um acampamento das FARC em território equatoriano. Supôs a violação da soberania nacional desse país, gerando um conflito diplomático cuja solução só foi conseguida parcialmente com a intervenção do Grupo de Rio no mesmo ano, na sua XX reunião realizada na República Dominicana. O presidente Uribe admitiu ter recebido apoio estadunidense no combate aos chefes guerrilheiros, especificamente da Central de Inteligência Norte-americana (CIA). Uma das ações militares em que dito apoio foi decisivo foi a Operação Fénix, caracterizada como uma operação encoberta. Jornais como *The Washington Post* há tinham revelado informações nesse sentido (EL PAÍS, 2013).

<sup>22</sup> Em um pedido de integrantes da Comisión de Paz y Posconflicto del Senado ao Presidente da República, foi solicitada uma reunião para encontrar alternativas ao assassinato de lideranças sociais. Estes fatos constituem, segundo a Comissão, recolhendo o clamor das famílias das vítimas, o incumprimento do Acordo de Paz (COLÔMBIA, 2019).

Só para citar alguns casos de extermínio massivo de pessoas no período recente estão: entre 1995 e 2005, os milhes de homens e mulheres militantes do partido político da Union Patriótica<sup>23</sup>; na primeira década deste século, em caso conhecido como dos “falsos positivos”<sup>24</sup>, milhes de jovens das periferias foram vítimas de um sistema de “populismo punitivo” criado pelo governo dentro de uma política cuja justificação ideológica foi a eliminação de ameaças terroristas sobre a população.

No seu objetivo de demonstrar a eficácia da *Seguridad Democrática* foram usados diferentes dispositivos punitivos; um deles, o incentivo e promoção aos integrantes do Exército colombiano para obter êxitos militares, por sua vez, conseguidos mediante o assassinato dos jovens pobres, pessoas que levadas longe e colocadas em condição indefesa para serem convertidas em baixas em combate. Assim, os combates foram simulados, os jovens convertidos em “positivos”, os militares promovidos e o presidente re-eleito (LONDOÑO 2018).

Segundo dados do Centro Nacional de Memória Histórica (COLÓMBIA, 2015) no seu estudo sobre os distintos fatores associados ao incremento da violência e das suas manifestações, deram como consequência o deslocamento forçado de, ao menos, três milhões de pessoas entre 1997 e 2004 (Mapa 1).

Segundo dados da Consultoria de Direitos Humanos e Deslocamento, CODHES, em janeiro de 2018 o número de vítimas de deslocamento forçado na Colômbia ultrapassou os 7.000.000, cifra que, até o momento (2019), aumentou consideravelmente devido à reativação de combates e confrontos entre diferentes grupos pelo controle territorial, afetando populações afrodescendentes, camponesas e indígenas em departamentos como Chocó, Nariño, Cauca, Catatumbo no Norte de Santander, Bajo Cauca Antioquia, sul de Córdoba. (CODHES, 2018). A mesma fonte aponta que, no primeiro semestre de 2018, pelo menos 35.000 pessoas foram deslocadas, números que

---

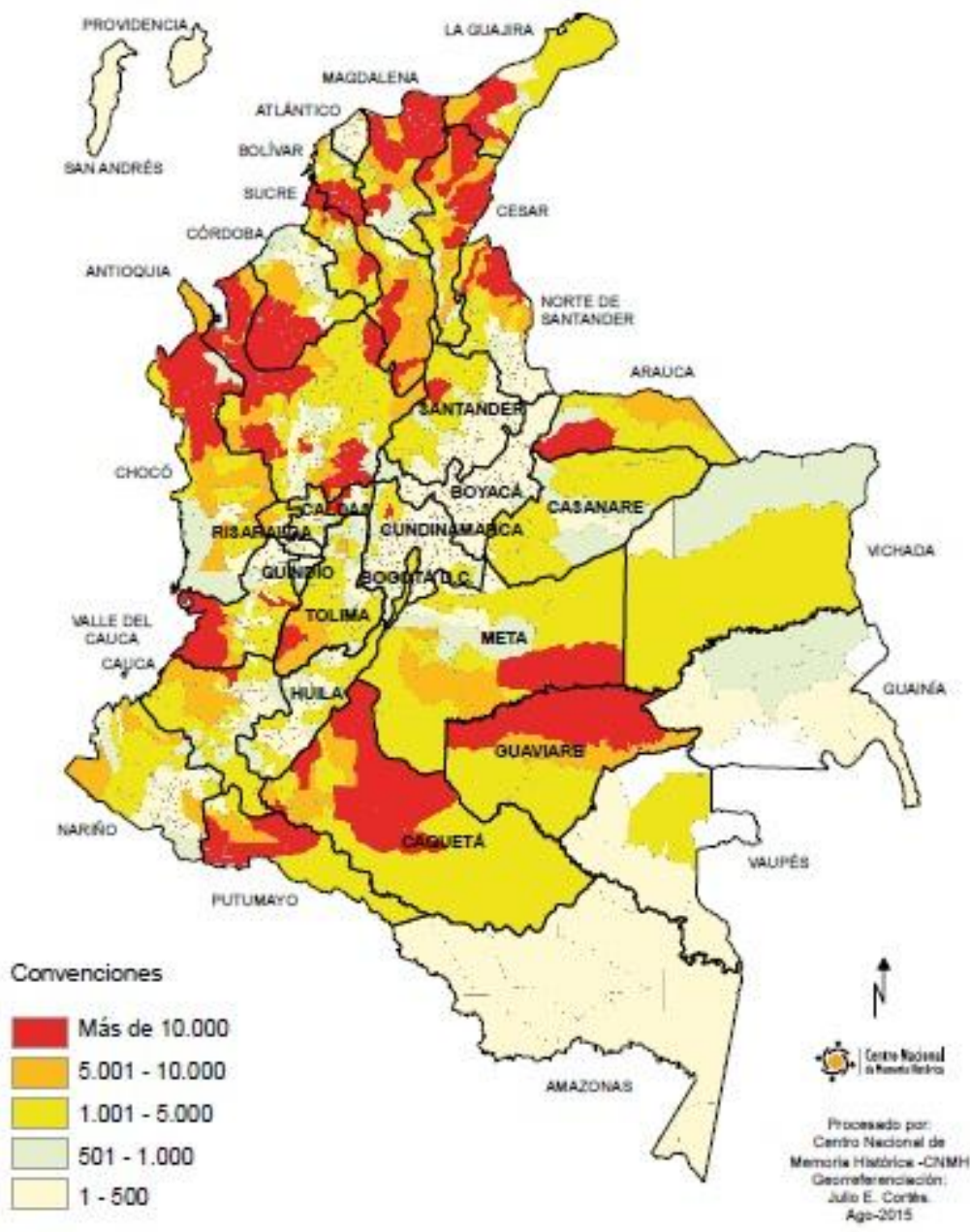
<sup>23</sup> Partido de esquerda colombiano que quase resultou extinto ao ser assassinados ao menos 3.000 dos seus militantes entre os anos 1984 e 2002. Segundo o Consejo de Estado foi evidente o genocídio contra a Unión Patriótica e com ele foi obstaculizada a participação política do partido, razão pela qual teve que ser restabelecida a personería jurídica para o mesmo. Dito partido não pode ser regulado pelos mesmos critérios de outros partidos que não afrontaram semelhante extermínio (EL COLOMBIANO, 2013). O governo do presidente Santos teve que efetuar um ato de reconhecimento de dito extermínio e da responsabilidade do Estado colombiano nele, assim como da obrigação de evitar que outros fatos similares sejam repetidos (COLOMBIA, 2016). Numerosas organizações sociais trabalham na construção da memória em casos como o descrito e milhes de outros. Ressalta-se o trabalho do *Proyecto Colombia Nunca Más*.

<sup>24</sup> Em *Las funciones políticas de la muerte: ejecuciones extrajudiciales en Colombia, 2002-2010*, o autor analisa as conhecidas no país como “ejecuciones extrajudiciales”, acontecidas em Colômbia entre 2002 e 2010 (LONDOÑO 2018).



colocariam esse ano, após 2013, como o período de maior deslocamento forçado da década. Entre eles, mais de 600 indígenas fugiram no meio a combates no departamento do Chocó e outros 3.700 permanecem em confinamento forçado nos municípios de Rio Sucio, Carmen del Darién e Bojayà (ONU, 2018).

Mapa 1. Número de pessoas deslocadas no território nacional (1997 - 2004). Fonte: Centro Nacional de Memoria Histórica e RUV UARIV.



Fuente: RUV – UARIV, corte a 31 de diciembre de 2014.

Sendo que o deslocamento de pessoas foi forçado no país todo, alguns departamentos experimentaram maior efeito e às grandes cidades foram convertidas nos lugares da afluência da população expulsada. Muitas dessas pessoas tem sido indígenas, camponeses e afrocolombianos de distintas áreas geográficas. Enquanto às áreas abandonadas pela força, a maioria delas posteriormente convertidas em base de “economias de enclave” para exploração de recursos naturais ou de grandes projetos hidroelétricos.

### CAPÍTULO 3 - Povos indígenas de Colômbia

Os povos indígenas da Colômbia falam, ao menos, 65 línguas diferentes; por sua vez, classificadas em doze famílias linguísticas: arawak, barbacoa, bora-witoto, caribe, chibcha, chocó, guahibo, makú, quéchua, sáliba, tucano e mais outras fora dessas classificações.

Segundo o Censo do ano de 2005<sup>25</sup>, elaborado pelo Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a população indígena era de 1.392.623 pessoas de diferentes povos, ou seja, 3,43% da população colombiana, pertencentes a 82 povos.

Por outro lado, a Organización Nacional Indígena de Colômbia (ONIC) ressalta a ampla documentação mediante a qual já foi demonstrada a existência de 102 povos indígenas no país (ONIC, 2016).

Tais dados, que são exigidos para o reconhecimento estatal dos direitos territoriais (legalização de terras, expansão, saneamento e reestruturação das reservas existentes), mesmo que com registros adiantados, ainda não têm derivado na materialização dos direitos territoriais dos povos indígenas<sup>26</sup>.

O povo Indígena majoritário em Colômbia, o Wayuu, é morador da Guajira, na fronteira com a Venezuela. É o segundo em menor quantidade de população, nos departamentos de Cauca, Nariño, Córdoba y Sucre. É no Amazonas onde habitam, ao menos, 22 povos indígenas, seguido do Vaupés com 19 e Guaviare com 128. Mais dados permitiram saber a queda demográfica de alguns desses povos, cuja população oscila entre 100 e 1000 pessoas.

Por outro lado, cada vez é mais numerosa a presença de pessoas de povos indígenas nas cidades. Bogotá acolhe a maior quantidade delas com, aproximadamente, 18.000, dos quais quase um 50% chegaram lá por causa do deslocamento forçado.

---

<sup>25</sup> O Censo de 2005, o primeiro efetuado neste século, foi feito sob critérios participativos e inclusão de dados de população, casas e moradias assim como de dados de unidades econômicas e agropecuárias das moradias ocupadas. Além disso, foi transcendental pela identificação de grupos étnicos não presentes nos censos anteriores como são a população cigana, Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Palenquera de San Basilio, esse último no departamento de Bolívar. Os critérios usados nesse processo de inclusão estadística, incluíram o auto-reconhecimento, características fenotípicas e a língua. No interesse de aprofundar sobre o tema, pode ser consultado livro *Colombia una nación multicultural* (COLÔMBIA, 2007)

<sup>26</sup> As diferenças entre as instituições estatais (Departamento Nacional de Planejamento (DANE), Ministério de Cultura) e as organizações indígenas sobre o número de indígenas na Colômbia têm causado não poucos conflitos. Denunciado pelas organizações indígenas, dita diferencia no caso das Consultas Previas está na base de decisões importantes das que depende, entre outras, a permanência nos territórios das populações o seu deslocamento.

A administração da cidade de Bogotá emitiu em 2009 uma política pública específica para essa população indígena cujos processos organizativos já têm gerado 16 Cabildos. Outras cidades com afluência indígena são Inírida, Valledupar e Riohacha. As últimas duas têm dinâmicas distintas às outras, pois estão em territórios de importante presença indígena.

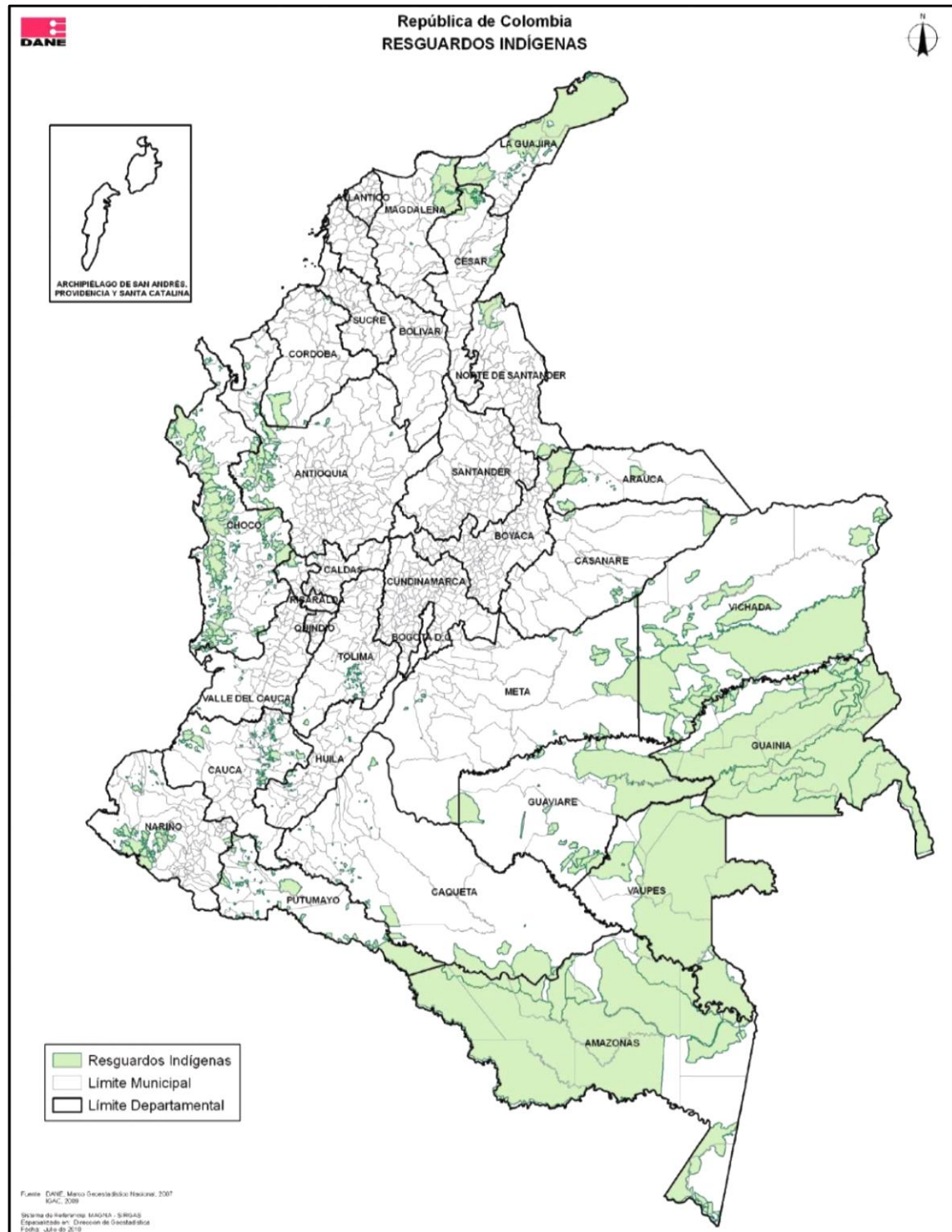
Segundo dados da *Unidad de Víctimas*, no período 2002 a 2017 foram 172.542 os indígenas afetados por fatores associados ao conflito armado. Os departamentos onde maior número de indígenas foram expulsos foram Tolima, Cauca, Risaralda, Chocó e Putumayo.

Quanto à ocupação territorial, no ano 2017, os 32 departamentos do país tinham população indígena, mas só em 25 deles habitando áreas de resguardo (718) (ONIC, 2017). Esses povos têm a titularidade como propriedade coletiva em uma área de 29,8% do território nacional (COLÔMBIA, 2007), principalmente nos departamentos de Vaupés (66,65%), Guainía (64,90%), La Guajira (44,94%), Vichada (44,35%) e Amazonas (43,43%).

No mapa são identificadas grandes áreas de territórios indígenas demarcados. No entanto, a disponibilidade delas resulta diminuída devido a distintas circunstâncias, como a ausência de vocação agropecuária delas, como no caso das terras da Amazônia e Orinoquia, ou por estar com sobreposição de áreas protegidas e de preservação ambiental, como acontece com as áreas de *páramo* imprescindíveis à proteção da água e que estão sob controle estatal mediante o Sistema Nacional de Parques.

Um outro fator que diminui o uso real das terras reconhecidas é o despojo territorial e a expulsão causada pela violência da guerra e dos grandes projetos extrativistas, por sua vez, geradores de mudanças ambientais. Diante dos reduzidos espaços que ficam nessas condições, a busca de refúgio do confronto e pelos obstáculos ao acesso real às terras, os indígenas vivem hoje situações de confinamento ou de deslocamento. Assim, a imagem de que a quantidade das terras legalizadas para os povos indígenas é exorbitante em relação com sua pequena população não deve ser mantida. Os dados mencionados são apreciáveis no seguinte mapa, informação complementada com a tabela no Anexo 1, na página 113, sobre Povos indígenas em áreas de Resguardo na Colômbia.

Mapa 2. Resguardos indígenas.



Fonte: DANE

Além do anterior, é preciso lembrar que, por causa dos processos históricos de despojo das terras indígenas, começados na colonização europeia, eles foram obrigados a fugir às áreas de selva e de montanha, as mesmas que muitos desses povos não usaram em concordância com os critérios de proteção baseados em taxonomias e calendários

climáticos e rituais, vinculados ao conhecimento produzido durante séculos no seu relacionamento e sobrevivência com a natureza.

A pouca disponibilidade de terras e a sua demarcação para os povos indígenas resulta obstruída pela negligência estatal. São inúmeros os pedidos pela ampliação e legalização de novas terras para povos indígenas frente às instituições responsáveis. A maioria são demandas que levam mais de vinte anos sem serem atendidas. Em contraposição, grandes projetos de infraestrutura para a exploração e a extração de recursos naturais têm se desenvolvido nas últimas décadas de forma rápida, causando efeitos ambientais negativos nos territórios indígenas próximos.

Os anteriores fatores constituem-se em obstáculo para a permanência no território e solução da superlotação atual. Por sua vez, tem como efeito o deterioro ou perda da segurança alimentar dessas populações, além de ser motivo constante de conflitos territoriais com latifundiários e grandes empresários rurais, cujas práticas e projetos de agro exportação, mineração e geração de energia a grande escala, promovidos desde políticas estatais pelo incentivo da *confianza inversionista* que, a pesar de ser apresentados desde uma função social pública da propriedade, realmente procura o benefício de setores econômicos privados<sup>27</sup>.

### **3.1. Representatividade e participação indígena**

A principal instância de relacionamento entre os povos indígenas e o Estado colombiano é o Cabildo. Mesmo que esta instituição tenha uma origem colonial, podendo ser funcional aos interesses do Estado colombiano, não deixa fora a possibilidade de ser, também, um instrumento a favor das causas indígenas, como tem acontecido em algumas regiões do país.

O Cabildo é definido como:

“[...] una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad” (COLOMBIA, 1995)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Alguns desses grandes projetos incluem monoculturas de Palma Africana na Altillanura são: *teca*, borracha; mineração de carvão, na Guajira e no Cesar, petróleo, na Orinoquia, gado extensivo em Córdoba

<sup>28</sup> Decreto 2164 de 1995, artículo 2, em regulamentação da *Ley 160 de 1994*.

Importantes processos organizativos autônomos dos povos indígenas têm alcançado grande reconhecimento e posicionamento político. Algumas das organizações por eles conformadas são o CRIC, a ONIC, CIT, AICO, OPIAC, OREWA. A seguir, apresento algumas das suas buscas e objetivos;

- O CRIC, Conselho Regional Indígena do Cauca (departamento no sudoeste colombiano, nas montanhas da cordilheira dos Andes), reúne pelo menos quatro povos: Nasa ou paeces (versão espanhola), Guambianos (agora mais conhecidos como Misak), Coconucos e Eperara Psiapidara. O CRIC foi conformado em 1971 na procura da recuperação das terras antigas à usurpação colonial. Ditas recuperações mantêm ainda os princípios da luta indígena defendida desde os primeiros anos do século XX do líder Nasa, Manuel Quintín Lame. Outras das linhas políticas da organização são: a defesa dos territórios tradicionais, a ampliação dos resguardos, o não pago pela terra e o fortalecimento cultural.

- ONIC, Organização Nacional Indígena de Colômbia foi criada em 1982 no contexto de processos de discussões e deliberações no começo dos anos oitenta sobre a situação dos povos indígenas de todo o país. O processo deu como resultado a decisão de construir “uma estrutura política e organizativa” para o movimento indígena nacional (<http://www.onic.org.co/onic/143-nuestra-historia>) no interesse de dar coesão as suas lutas e reivindicações quanto aos seus direitos. Foram adotados como princípios da nova organização, a unidade, a terra, a cultura e a autonomia.

- AICO ou Autoridades Indígenas Tradicionais da Colômbia, posteriormente trabalhando como partido político que integra forças políticas de distinta orientação.

- OPIAC, Organização dos Povos Indígenas da Amazônia colombiana, agrupa 56 povos que estão em isolamento voluntário. Tem uma população de 76.000 pessoas, ocupando uma área de 406.000 km<sup>2</sup> nos 31 dos 32 departamentos da Colômbia. A OPIAC procura a consolidação da sua autonomia, desenvolvimento próprio e a promoção dos direitos econômicos, sociais, culturais e territoriais.

- ASOREWA, Asociación de Cabildos Autoridades Tradicionales Indígenas Embera Dóbida, Katío, Chamí y Dule – del Departamento del Chocó – Colombia.

Mesmo que as diferentes organizações indígenas foram conformadas em momentos distintos, as suas lutas têm a ver com interesses compatíveis com as

reclamações históricas destes povos, ou seja, o acesso à terra e o reconhecimento e valorização da autonomia.

As anteriores são organizações de caráter autônomo, mas outros povos estão fora desses mecanismos de representação. Alguns são definidos como povos em “isolamento voluntário”, assim como outros que, na proteção da vida, têm fortalecido seu relacionamento com camponeses e afrodescendentes.

Um caráter diferente tem a *Mesa Permanente de Concertación com Pueblos y Organizaciones indígenas*<sup>29</sup>, criada pelo Estado colombiano e faz parte do *Ministerio del Interior*<sup>30</sup>. Esta Mesa está enquadrada na normatividade estatal e, nos últimos anos, tem ocupado um lugar preponderante na busca de acesso ao reconhecimento das políticas pela verdade e pela justiça, assim como nos diálogos pela Paz, demandado perante os obstáculos na sua aplicação.

### **3.2. Antecedentes na política indígena estatal**

A anterior constituição (1886) foi emitida em um contexto católico, hispanista, defensor do passado colonial, sustentado em uma ideia de ordem e unificação da sociedade como fortalecera do Estado.

Na busca dessa homogeneização, os povos indígenas foram considerados objeto de uma missão civilizadora e, portanto, as políticas indígenas orientadas ao cumprimento de tal fim, de forma explícita: “Ley 89 de 1890 (noviembre 16). Por medio de la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada” (COLÔMBIA, 1890, p. 1), função entregue às missões religiosas que, por sua vez, atuaram sob o pretexto do ensino da religião católica, a boa moral e os costumes civilizados. Entretanto, os territórios foram deixados dentro do controle indireto feito pelo Estado, dentro de uma política para a sua destruição.

Foi assim que os últimos dois séculos caracterizaram-se pela busca da assimilação e a integração desses povos à sociedade nacional, em condições de subordinação. Como descrito por Jimeno,

---

<sup>29</sup> "La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas tendrá por objeto concertar entre éstos y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, sin perjuicio de las funciones del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se lleguen". (COLÔMBIA, 1996, p. 4)

<sup>30</sup> Decreto 1397 de 1996, que también deu origem à *Comisión Nacional de Territorios Indígenas*.



“La integración forzosa de las sociedades indígenas y su incorporación como ciudadanos componentes de las naciones colombiana, ecuatoriana, peruana, mexicana, comenzó con los primeros actos políticos de las capas dominantes de cada país. De allí que las normas y leyes republicanas en Perú por Bolívar y San Martín, que declaraban la eliminación del indio como sector diferenciado de la nación peruana, sean muy similares a las expedidas por Bolívar para Colombia y tiempo después por Benito Juárez en México. La primacía del Estado y de una única nación según el modelo centro-europeo frente a las formas sociales nativas, no sólo fue componente ideológico básico, sino que a través de diversas disposiciones se implementó la desmembración de los territorios y la abolición de formas comunales y políticas de explotación y apropiación nativas de la tierra” (JIMENO, 1985, p. 24).

A expulsão de população indígena dos seus territórios fez parte de sucessivos processos de despojo territorial, dentro de um conjunto de práticas que começou com a conquista e a colonização espanholas. O regime instaurado foi a concentração das terras, dando origem ao latifúndio. Nas terras conquistadas, operou a Lei da Corona justificando assim a sua distribuição. Em princípio, as instituições coloniais ou mecanismos de despojo e concentração, foram doações, *mercedes de tierras*, *repartimientos*, *composiciones ou ventas e adjudicaciones e contratos* (TOBÓN, 2018).

A política colonial ali inserida foi orientada ao pagamento dos serviços dos súbditos (os colonizadores) para o sucesso da empresa conquistadora. Em conjunto, os mencionados mecanismos deram passo a um novo ordenamento do território controlado. Em alguns casos, os conquistadores recebiam terras em troca da obrigação de produzir nelas, tarefa não satisfeita na maioria das vezes. A dita repartição entre conquistadores e seus companheiros gerou não poucos conflitos em torno dos limites, por sua vez definidos segundo o que os olhos permitiram-lhes observar, como referido pelo mesmo autor. É preciso lembrar que em nesse esquema, a força de trabalho das pessoas nativas foi incluída na repartição (TOBÓN, 2018).

A partir da *Declaración de Independencia de Colombia* (1810), deu-se uma ampliação dos latifúndios mediante as políticas dos governos instaurados, integrados por legisladores e beneficiários do modelo, que começava a consolidar-se. Muitos dos próceres<sup>31</sup> da independência da Espanha, comerciantes crioulos ou latifundiários, no ato libertário transformaram-se em caudilhos militares. Eles mesmos viraram depois legisladores na distribuição e legalização das terras, poder que permitiu-lhes a acumulação delas (TOBÓN, 2018).

---

<sup>31</sup> Um deles, Francisco de Paula Santander, reconhecido como homem das Leis. Segundo o análise de Tirado Mejía em *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá. U.N.1974. p.130. Santander foi um desses próceres insigne mais não o único caso no qual é possível observar o processo de fortalecimento dos poderes político e econômico a partir do controle da terra nos termos descritos.

Nessa dinâmica, o direito dos povos originários foi também gradativamente desconhecido e debilitado, assim como o avanço do despojo de terras. Por sua vez, o novo ordenamento jurídico imposto pela força da expulsão mediante a violência promoveu a submissão indígena à sociedade nacional em formação, mediante políticas de assimilação explícitas nas constituições que, na verdade, conformavam um sistema etnocida.

A perda das terras indígenas foi implantada durante séculos mediante a incorporação de novas estratégias coloniais. Além da distribuição de terras em pago aos militares da independência, tiveram lugar concessões de baldios, destruição de resguardos, apropriação de *ejidos*, desamortização de bens de mãos mortas.

Nos séculos XX e XXI ditas políticas colonialistas foram mantidas assim como acentuados processos de violência defendidos diante o incipiente acesso do país ao capitalismo. Dito conjunto de fatores tornou-se mais complexo até chegar à situação de evidente disparidade no acesso à terra, em um cenário de imensa concentração da terra por aqueles que conseguiram se tornar grandes latifundiários (TOBÓN, 2018)

A gradativa consolidação do latifúndio foi também conseguida mediante a violência, desde então constituída em mecanismo de expulsão massiva de pessoas. Despojo territorial que, tendo sua justificativa na legalização, gerou uma normalizada ligação entre violência e direito.

Tais políticas contribuía para a fabricação de um contexto de justificação do despojo territorial, de discriminação e de subjugação do indígena que, evidentemente, propiciava as condições para o seu extermínio nas mãos de particulares, entre eles, os latifundiários.

Coincidentemente, como exposto por Triana (1985), o projeto estatal no século XX manteve uma linha de ação que desconhecia os direitos desses povos, incluso da sua própria existência e, portanto, do seu Direito (TRIANA, 1985). Na segunda metade do século muitas foram as iniciativas legislativas dirigidas à procura de, por exemplo, uma Reforma Agrária; como aconteceu nos anos 60s, no contexto político do Frente Nacional, que prometia uma nova ordem econômica e social baseada na busca da autonomia econômica e política. Ao invés disso, a resposta estatal foi a sujeição do governo colombiano diante das políticas estadunidenses. Era o momento da *Alianza para el Progreso*, que implementou transformações agrárias<sup>32</sup> no país, como resposta à expansão

---

<sup>32</sup> Nessas transformações foram usadas instituições como o INCORA, Instituto Colombiano de Reforma Agrária, e agências estatais com programas de assistência, alguns deles dirigidos aos povos indígenas como a División de Asuntos Indígenas e o Departamento Nacional de Planeación.

capitalista no âmbito internacional. Aquilo incidiu na acentuação da subordinação das "minorias étnicas" no interior, evidenciando os distintos encadeamentos de mecanismos de dominação.

Poucas não foram as manifestações e expressões de desconforto e confronto indígena contra as políticas empreendidas. Algumas das mais representativas na memória dos referentes do movimento indígena colombiano, mas não as únicas, foram as recuperações de terras no sudoeste colombiano, inspiradas na liderança Nasa Manuel Quintín Lame, nos anos 70.

### **3.3. Marco constitucional e direitos para os povos indígenas**

A Constituição Política da República da Colômbia, aprovada em 1991, é fruto de um processo constituinte democrático que procurava alcançar a paz como bem comum máximo e o reconhecimento da diversidade étnica e cultural da nação em um contexto de grande expectativa. O surgimento de um Estado Social de Direito, mesmo continuando como República Unitária, estabeleceu nos seus fundamentos a vida como pressuposto necessário dos outros direitos, bem inalienável, e a solidariedade como um dos seus postulados básicos (COLÔMBIA, 1991).

A mencionada perspectiva supôs o respeito pela autonomia moral do indivíduo e as liberdades e direitos, além de reconhecer o papel protetor da diversidade étnica e cultural da nação, seja linguística ou religiosa, assim como do patrimônio cultural (COLÔMBIA, 1991).

Além disso, a Constitución Política de Colombia declara no seu Preâmbulo ressaltou aspectos como a convivência, o trabalho, a liberdade, a justiça, a paz e a ordem jurídica, política e economia para o exercício dos tais direitos.

A Constitución mencionada deu origem a mecanismos como a Ação de Tutela e o Direito de Petição, usados na aplicação e proteção de direitos fundamentais vulnerados, seja pelo Estado, seja por empresas privadas.

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela. La acción de tutela procederá aún bajo los estados de excepción. Cuando la medida excepcional se refiere a derechos, la

tutela se podrá ejercer por lo menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción. (COLÔMBIA, 1991, Art. 86).

Quanto à estrutura do Estado e da Função Pública<sup>33</sup>, três são as ramas do poder público: O legislativo, exercido pelo Congresso da Republica, por sua vez, integrado por Senado e Câmara de Representantes (COLÔMBIA, 1991, título 5). Por outra parte, é o Congreso da República a quem corresponde fazer reformas á Constitución, leis e controle político sobre el gobierno y la administración<sup>34</sup>. (COLÔMBIA, 1991). O Executivo está composto pelo governo nacional (Presidente da República, Vicepresidente, ministros e diretores de departamentos administrativos), *gobernaciones, alcaldías, superintendencias, establecimientos públicos e empresas industriales o comerciales del Estado* (COLÔMBIA, 1991).

No poder judicial, está a Corte Constitucional, a Corte Suprema de Justicia, o Consejo de Estado, o Consejo Superior da Judicatura — Comisión Nacional de Disciplina Judicial e o Consejo Nacional de Gobierno Judicial—, Fiscalía General de la Nación, Tribunales y Jueces, Justicia Penal Militar - "Tribunal de Garantías Penales".

Baseada no enfoque multicultural, a Constituição descrita reconheceu direitos diferenciais para os povos indígenas: sociais e culturais, à diversidade étnica e cultural, à autonomia e direitos territoriais. A perspectiva da diversidade étnica e cultural introduzida na Constituição política da Colômbia sob a égide do multiculturalismo (KYMLICKA, 1996). Nela, dita diversidade é definida em relação com as distintas formas de vida e concepções sobre o mundo, mesmo se são ou não coincidentes com as costumes da maioria da população colombiana.

A autonomia, por sua vez, entendida como a capacidade e o direito que têm os povos para decidir por eles mesmos os assuntos de seu interesse. Ela está baseada no aspecto territorial, o identitário ou próprio e o reconhecimento dos sistemas de autoridade y governo desses povos e de processos mediante os quais são tomadas as decisões, particularmente quanto as prioridades sobre o desenvolvimento económico, social y cultural (COLÔMBIA, 1991).

A concepção do Estado como defensor, protetor e promotor da diversidade cultural, acolhida no contexto latino-americano mediante os novos constitucionalismos,

---

<sup>33</sup> Título Cinco. C.P.C..

<sup>34</sup> Segundo o Art. 114. C.P.C.

derivou em singulares formas de exercer o dito multiculturalismo. No caso colombiano, a retórica oficial pela diversidade foi fortalecida pela presença indígena nas discussões da *Asamblea Nacional Constituyente*, fato inusitado de reconhecimento estatal que resultava apenas um avanço no esforço pela recuperação dos direitos perdidos nas etapas de Conquista e Colonização. Como explicado por Lorenzo Muelas Guambiano, um dos três constituintes indígenas que participou nesse processo,

“Chegamos até a Constituinte depois de um longo processo de luta, no qual tivemos que enfrentar tanto o Estado como os setores de esquerda e direita do país que se negavam a reconhecer a nossa existência e os nossos direitos. Por isso, é importante esclarecer que nossos êxitos na Constituição não foram um presente do governo; ali só recolhemos o que vínhamos plantando à custa de grande dor, lágrimas, prisão e morte de muitos dos nossos melhores dirigentes [...]” (MUELAS, 2012, p. 37).

Em referência aos processos de Conquista e Colonização, Lorenzo Muelas lembra as lutas indígenas diante da invasão de suas terras e a imposição de um outro direito,

“Nossos antepassados lutaram desde aquele instante em que apareceram os estranhos a se impor, a ocupar nossas terras e a explorar nossa força de trabalho. Mas eles criaram suas próprias leis, suas próprias normas, desconhecendo o nosso direito. Submeteram-nos ao que se chamou *encomienda*, depois com a *mita* e, finalmente, com o que se denominou *terrajería*, uma instituição que amparou o Estado colombiano com normas para explorar por meio dessa instituição conhecida como *terraje* [...]” (MUELAS, 2012, p.37).

### **3.4. O deslocamento forçado indígena em números**

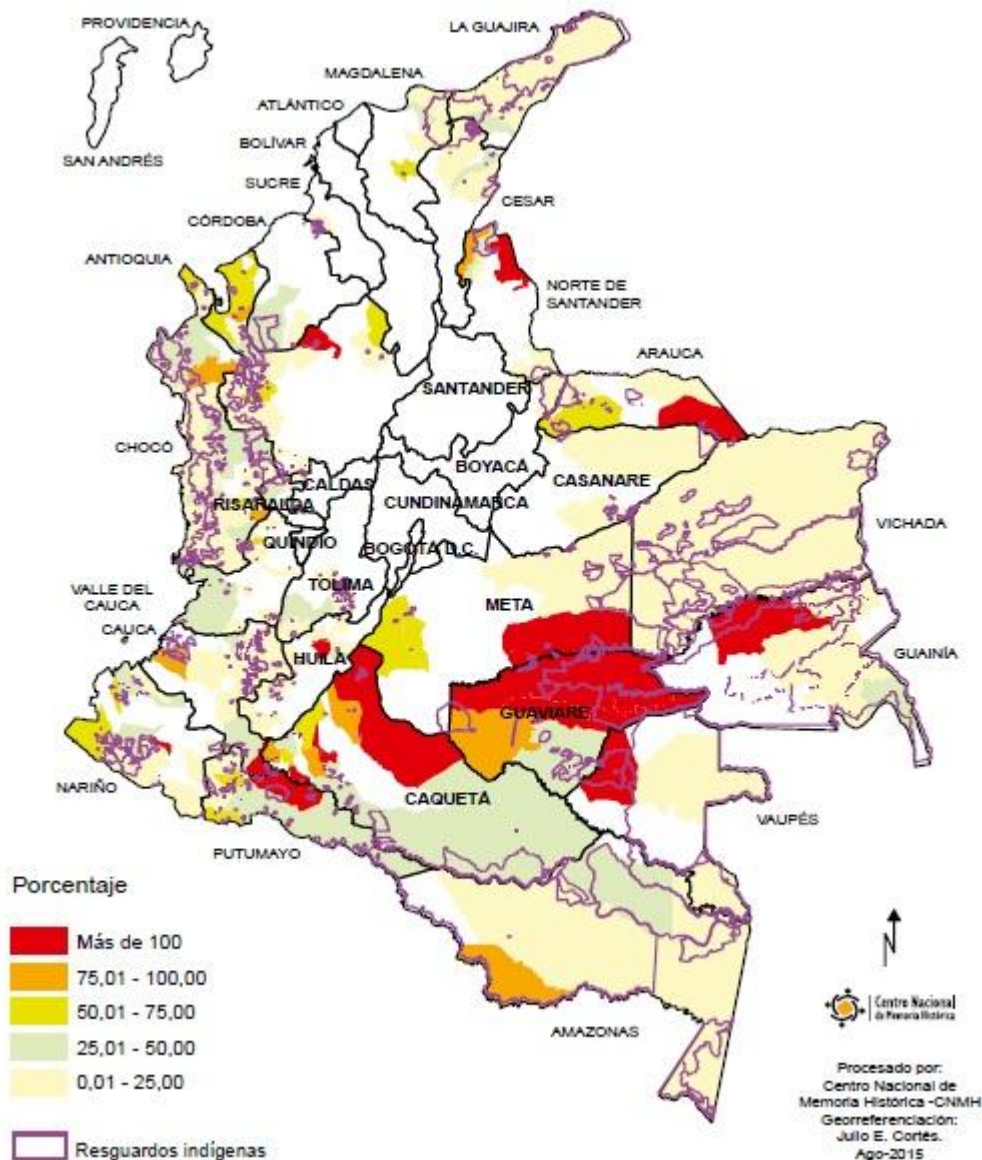
Nos dados oferecidos por CODHES, em 2003 foram deslocados pela violência 4.602 indígenas, em 2004 foram 7.901, em 2005 foram 23.700 (CODHES, 2005). Por outro lado, para 2008 a Unidade de Vítimas tinha registrado 56.044 indígenas deslocados de forma forçada (Unidade de Vítimas, 2008). Outras fontes alertaram que aquela porcentagem era muito maior, chegando até um 12% dessa população (STAVENHAGUEN, 2005).

Tais pessoas têm se localizado em cidades como Bogotá (principal “receptora”), Valledupar, Inírida, Riohacha e, também, em algumas cidades intermediárias como Mitú e San José do Guaviare. Somam-se a estes outros centros urbanos com povos indígenas recentemente re-locados, alguns deles em recente processo de encontro com o mundo

branco, como é o caso do povo Nukak o Nükâk, caracterizado como o último povo nômade da Colômbia.

No Mapa 3 observam-se dados do número de pessoas em relação com as zonas de resguardo das quais tem sido expulsados ou confinados para posteriormente ser deslocados. Segundo dados do CENSO de 2005 (DANE, 2005), até esse ano tinha sido deslocado um 10% da população indígena. Em quanto as zonas onde tem sido expulsada em maior quantidade tal população, estão as de fronteira com Equador, Venezuela e Peru, Amazônia e Urabá.

Mapa 3. Resguardos e número de indígenas deslocados. Fonte: CNMH



### 3.5. Genocídio e etnocídio de povos indígenas

Nos inícios do século XX teve lugar o conhecido genocídio do Putumayo. A responsabilidade foi da Casa Arana, empresa que pela extração de borracha, explorou, torturou e assassinou ao menos 50.000 indígenas amazônicos no sul da Colômbia. O fato, inadvertido no resto do país, virou notícia na Europa pelas denúncias feitas por Walter Hardenburg (engenheiro nascido em Nueva York) no seu livro *El paraíso del diablo* e, também, pelo cônsul da Inglaterra, Roger Casement (de origem irlandês) nos seus informes recolhidos no *Libro Azul* (1912).

As assustadoras crueldades cometidas pela Casa Arana, constituída assim em máquina de extermínio dos povos amazônicos, passaram despercebidas e não causaram alarma nenhuma entre os dirigentes do país. Alguns anos depois, os fatos foram denunciados na obra *La vorágine* (1924) de José Eustasio Rivera, obra que foi exaltada quanto a sua excelsa descrição literária sem menor atenção ao conteúdo das denúncias inseridas, muito longe do objetivo procurado por Rivera.

Novas massacres de indígenas continuaram acontecendo no país. Em 1967, no local *La Rubiera*, no departamento de Arauca, na região da Orinoquia um extermínio programado deixou 16 pessoas mortas, entre elas várias crianças. No posterior processo judicial, os colonos responderam que só estavam caçando, prática normalizada na área e conhecida – precisamente - como *cuiviar* ou *guahibiar*, por sua vez, etnônimos dos indígenas que eram ali vistos como animais.

Tão incríveis as declarações dos assassinos quanto as do juiz quem, por sua vez, considerou menor o dano em razão da ignorância dos implicados e, também, devido ao fato dos selvagens, no seu critério, corresponder a seres “*sem alma*”.

A normalização da cruel prática tinha como pano de fundo um contexto de despojo territorial e expulsão dos nativos. A partir de 1970, nessa região foram propiciadas a militarização da zona e o oferecimento das terras para exploração petroleira. Tais fatores estimularam inúmeras formas de repressão, persecução e confinamento de indígenas que ficaram expostos ao deslocamento e à extinção. Nesse contexto, diante eventuais denúncias por massacres, a resposta estatal foi o fortalecimento das políticas de intervenção nos territórios indígenas. O apagamento dos informes e denúncias pelas

consequências sociais dessas intervenções foi facilitado pelo esforço em desviar o foco da atenção nos interesses econômicos da região.

Em *Planas: testimonio de un etnocidio* e *Memorias del etnocidio*, da octogenária cineasta colombiana Marta Rodríguez, documentam-se vários dos casos referidos dentro de um período que abrange grande parte da sua vida.

### **Etnocídio recente**

Entre o 18 e o 20 de abril de 2004, no departamento da Guajira, no norte de Colômbia, foi cometido o massacre de Bahía Portete contra indígenas Wayúu. O fato foi antecedido por assassinatos de pessoas desse povo dentro de um contexto de consolidação de violência e controle territorial por parte de grupos armados na região Caribe. A extrema crueldade no massacre teve como particularidade o ataque contra mulheres velhas, reconhecidas referentes da cultura Wayúu. Vários dos achados em distintas pesquisas (COLOMBIA, 2010) oferecem evidências da intencionalidade etnocida dos responsáveis pelo ataque, por procurar com ele causar terror na população, efeito que neste caso aconteceu pois as famílias Wayúu fugiram do local.



Mulheres Wayúu de Bahia Portete. Fonte: Jesús Abad Colorado<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Jesús Abad Colorado, repórter gráfico colombiano, mais de três décadas registrando com a sua câmara o drama social pela guerra no país. Este ano apresentou em Bogotá a exposição *El Testigo* na qual é recolhida grande parte da sua obra gráfica constituída em denuncia social.



Similares mecanismos etnocidas foram denunciados em massacres de indígenas em outras regiões do país na mesma década. No mês de fevereiro do ano 2009, na bacia do Telembí, no departamento de Nariño, no meio da selva nariñense, oito Awás foram atacados mortalmente. Entre eles, duas mulheres grávidas cujo estado não foi considerado pelos atacantes para respeitar as suas vidas. Ao invés, aquilo foi aproveitado pelos assassinos para atuar com extrema crueldade. Então, centenas de indígenas Awá fugiram do Resguardo Tortugaña Telembí, local dos assustadores fatos. Na recuperação dos corpos foi conformada uma comissão de Awás (UNIPA, 2009) que atravessaram territórios de seu povo, durante anos evadidos devido às minas antipessoais colocadas pelos grupos armados. Embora o crime tenha recebido grande atenção midiática, crimes sistemáticos continuaram sendo cometidos contra o povo Awá.

No ano 2014 foi denunciada a morte de centos de crianças Wayúu devido a doenças associadas à desnutrição (2014). Na reportagem foram entrevistadas famílias e lideranças nos percursos pelas *rancherías*. As testemunhas denunciaram o evidente deterioro dos territórios Wayúu, especialmente, a falta de acesso a água, causante por sua vez, da desnutrição de mulheres e crianças. Entorno do assustador fato que causou grande escândalo no país pelas tristes imagens das crianças doentes, também deu lugar a uma disputa mediática e jurídica entre organizações indígenas e funcionários.



Os rostos da desnutrição nos territórios Wayúu. Fonte: Jesús Abad Colorado

Algumas pessoas, insistiam na negação das mortes e reclamavam a necessidade de ser realizada uma consulta previa para transmitir as imagens. Ao invés disso, outros concordavam na necessidade de denunciar os fatos. Os jornalistas foram objeto de demandas nas que, por sua vez, procurava-se evitar a emissão do documentário. Mais outros denunciavam que as mortes e a falta de agua nada tem a ver com a cultura e realmente são produto da extração de carvão na Guajira, atividade exploradora que ocupa grande parte do departamento, assim como pela corrupção responsável do roubo dos recursos públicos recebidos no departamento.

## **CAPÍTULO 4 - Deslocamento forçado como “Estado de Coisas Inconstitucional”. Cronologia da intervenção da corte constitucional**

Vários foram os mecanismos jurídicos usados para exigir os direitos de centos de pessoas deslocadas na Colômbia durante a última década do século passado até hoje. A Ação de tutela, um dos mais importantes instrumentos conseguidos na Constituição de 1991, é usada na busca da proteção judicial de direitos fundamentais constitucionais considerados violados. O mencionado instrumento jurídico caracteriza-se por ser uma ação subsidiária, ou seja, usada quando não ficam mais mecanismos de proteção desses direitos. Além disso, ela é prioritária, imediata, simples ou sem complicação nenhuma no seu uso, específica, sumária e eficaz<sup>36</sup>.

No entanto, em Colômbia, a Ação de Tutela passou de ser um mecanismo subsidiário, ou seja, usado só quando estiveram esgotados os mecanismos ordinários tanto jurisdicionais quanto administrativos, para transformar-se em mecanismo habitual<sup>37</sup> para o acesso a direitos devido à falta de resposta estatal.

No tocante ao assunto aqui tratado, foram apresentados 108 expedientes por 1150 núcleos familiares de pessoas deslocadas de forma forçada, exigindo - por sua vez - o cumprimento da mencionada Lei 387 de 1997. No entanto, perante a emergência humanitária e a reiteração do desconhecimento e a inoperância estatal, a mesma situação foi mantida durante anos, desatendendo a abundante normatividade e jurisprudência na matéria.

Sendo que aquilo percebia-se como um conjunto de situações que contrariavam princípios, valores, pretensões e direitos estabelecido na Constituição de 1991, a Corte Constitucional declarou em 2004 um Estado de Coisas Inconstitucional, para a proteção dos direitos fundamentais dessa população.

### **4.1. O conceito de Estado de Coisas Inconstitucional**

Vários outros casos na Colômbia foram tratados sob ECI, alguns deles relacionados com a omissão de alguns municípios a respeito dos docentes que não foram

---

<sup>36</sup> Ação de Tutela: Artículo 86 C.N., decreto 2591 de 1991.

<sup>37</sup> Esta situação tem sido evidenciada, por exemplo, na procura de acesso à saúde já que, há quase três décadas, a Saúde foi privatizada no país afetando assim a milhões de pessoas que não têm as possibilidades econômicas para pagar planos de saúde privados. Dita situação é ainda mais difícil no caso das pessoas deslocadas para quem todos os seus direitos já estão afetados.

incluídos para receber prestações sociais, apesar dos descontos feitos (COLÔMBIA, 1997), quanto à violação constante de direitos das pessoas em prisão e à falta de sua atenção em saúde (COLÔMBIA, 1998b), por demoras no pagamento de aposentadorias em alguns departamentos, pela desproteção da vida dos defensores de direitos humanos, etc (COLÔMBIA, 1998). Em 2004, o ECI foi declarado diante dos fatores (COLÔMBIA, 2004) descritos na seguinte tabela,

Tabela 3. Fatores considerados na declaratória do E.C.I. (2004)

<ul style="list-style-type: none"><li>• Violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais, afetando a um número significativo de pessoas.</li><li>• Omissão prolongada das autoridades no cumprimento de suas obrigações de garantia dos direitos.</li><li>• Adoção de práticas inconstitucionais, como a incorporação da Ação de Tutela como parte do procedimento para garantir o direito violado.</li><li>• A falta de emissão das medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação de direitos.</li><li>• A existência de um problema social cuja solução envolve a intervenção de diversas entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e requer um nível de recursos que requer um esforço orçamentário adicional importante.</li><li>• Se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema recorressem à ação de tutela para obter a proteção de seus direitos, haveria maior congestionamento judicial.</li></ul>
--

Fonte: COLOMBIA, 2004. Tradução nossa

O ECI, ou estado de coisas contrário à Constituição, constitui um instrumento *sui generis* da Corte, tanto pelo conjunto de assuntos que trata, quanto pelas decisões que toma, a dinâmica na análise do problema evidenciado e, também, pela articulação com setores sociais, especialmente os afetados. Mas, principalmente, este mecanismo transcende o âmbito político e a gestão estatal, por sua vez, questionada em relação aos princípios e funções de proteção que deveria cumprir.

A sentença gerou repercussões sociais, políticas, jurídicas e organizativas. A partir dela, o problema do deslocamento forçado no país começou a ser observado à luz do seu pano de fundo político e social. Como foi mencionado, o fenômeno do deslocamento forçado era negado no país pelos distintos governos e assumido de forma errática pelas instituições estatais, dinâmica esta advertida pela Corte.

Quanto às pessoas forçadas a serem deslocadas, trata-se de, na maioria dos casos, pessoas “especialmente protegidas” pela Constituição: mulheres chefes de família, menores de idade, minorias étnicas e idosos. Como observou a Corte, estas pessoas enfrentam a necessidade de mudar sua situação pelo que requerem advogados, exigência em excesso onerosa. Nesse sentido, resultam de grande importância as associações de deslocados, tanto nesse apoio, quanto na difusão das causas, assim como na realização de ações para a proteção em favor de seus associados, sempre que cumprirem algumas condições formais<sup>38</sup>.

Algumas das mais importantes implicações identificadas pelo judiciário nas demandas dos deslocados e as respostas institucionais são descritas a continuação. Sua importância está em que permitem uma aproximação às situações cotidianas que afetam a dignidade das pessoas deslocadas, a crueldade dos fatores que os expulsam das suas terras, os absurdos encontrados no acesso a direitos e mais outras circunstâncias, surgidas dentro de uma situação de conflito interno não resolvido.

Então, alguns dos aspectos em discussão entre as instituições estatais e que acentuam a vulnerabilidade associada ao deslocamento têm sido,

- A medição e o registro das pessoas deslocadas. Quantificação e caracterização determinantes nas medidas de tratamento.
- A proteção e restituição dos bens das pessoas deslocadas. Assunto de importância crucial quase no fundo dos fatores de deslocamento.
- O acesso à vivenda.
- Processos de retorno da população deslocada propiciados e acompanhados pelas instituições estatais.
- A aplicação dos direitos da população deslocada, um deles, o acesso à justiça.

---

<sup>38</sup> 1) Que seja feito por intermédio de seu representante legal, acreditando-se devidamente sua existência e representação no processo de tutela. 2) Que os nomes dos membros da associação em favor de quem a ação de tutela é promovida sejam identificados através de uma lista ou documento escrito. 3) Que não se infira dos elementos probatórios que atuam no processo que a agência não quer que a ação seja interposta em seu nome. (COLÔMBIA, 2004).

Os aspectos mencionados acima têm sido os que geraram mais diferenças entre o Estado, a Corte Constitucional e as pessoas deslocadas. Às vezes, as instituições argumentam falta de diagnósticos, ou se pretendem justificar no fato de que as dinâmicas da guerra impedem que elas cheguem nesses locais ou, incluso, rejeitam a vigilância que faz o Tribunal na matéria, o seguimento da política pública para deslocados, alegando que não é esta sua função.

Na análise da Corte sobre o assunto referido, foi exigida a articulação institucional e das políticas e ações pelo melhoramento da situação da população deslocada. A sentença procurou unificar as distintas medidas antes esparsas em políticas parciais.

Além disso, na intenção de dar visibilidade às particularidades identificadas no conjunto de pessoas deslocadas, foram efetuadas reuniões técnicas nas que participaram os juízes da Corte Constitucional, organizações indígenas e organizações de defesa de direitos humanos. Nesses encontros foram identificadas as particulares afetações sobre os povos indígenas.

A continuação, uma síntese dos aspectos ressaltados nesta pesquisa.

#### **4.2. Intervenção da Corte na situação indígena**

No ano de 2009, a Corte Constitucional emitiu decisões específicas para atender a situação dos povos indígenas deslocados. O processo de revisão da situação dos indígenas teve como particularidade a “participação” de representantes de algumas das suas organizações com acompanhamento de organismos defensores de direitos humanos e agências de cooperação, assim como algumas entidades de controle (Defensoria do Povo, principalmente).

Assim, foi estudado o amplo acervo documental composto por documentos e informes da Divisão de Etnias, declarações de autoridades indígenas e funcionários, relatórios regionais sobre Direitos Humanos, Resoluções e relatórios de risco do SAT (Sistema de Alerta Antecipado) da Defensoria do Povo, Chancelaria, Governos, Secretários, organizações indígenas, Missões de verificação internacional, relatórios e declarações do Relator Especial das Nações Unidas para os Povos Indígenas, Comissões de Acompanhamento<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Os documentos contêm inventários e balanços sobre violações dos direitos humanos, informações baseadas em estatísticas, descrição dos tipos de afetação em direitos humanos e uma relação cronológica de diferentes fatos vitimadores. Além disso, os documentos também fazem referência às diferentes medidas de proteção definidas anteriormente: por exemplo, medidas cautelares outorgadas por organizações

Então, nas suas considerações, a Corte reconheceu que os fatores estudados constituíam riscos concretos que expunham os povos indígenas a serem exterminados tanto no físico, quanto no cultural<sup>40</sup>.

#### **4.2.1. Diagnóstico da afetação diferencial dos povos indígenas**

Nesse acúmulo documental, a Corte analisou os riscos para os povos indígenas, tanto do ponto de vista cultural, pelo deslocamento e dispersão de seus membros, quanto do ponto de vista físico, devido à morte natural ou violenta de seus membros (COLOMBIA, 2009). Também identificou e descreveu a maneira específica ou diferencial pela qual os povos indígenas resultaram afetados pelo conflito armado e pelo confinamento, o que constitui uma violação de direitos fundamentais, individuais e coletivos, bem como do Direito Internacional Humanitário.

Além disso, identificou que "Alguns povos indígenas da Colômbia correm o risco de serem exterminados - culturalmente ou fisicamente - pelo conflito armado interno e foram vítimas de violações muito graves de seus direitos fundamentais individuais e coletivos assim como do Direito Internacional Humanitário".

A continuação, alguns fragmentos da sua análise,

O conflito armado colombiano ameaça o extermínio cultural ou físico de numerosos povos indígenas do país. No decorrer da última década (2000-2010)<sup>41</sup>, o conflito armado, reorientado pelas atividades relacionadas ao tráfico de drogas, que está ocorrendo na Colômbia, tornou-se o principal fator de risco para a própria existência de dezenas de comunidades e povos indígenas em todo o território nacional, através de elementos complexos que a Corte irá rever na presente Ordem. Essa ameaça tem sido a principal causa do deslocamento dos povos indígenas (COLOMBIA, 2009, p. 4, tradução nossa).

Todos aqueles que tomaram parte neste conflito armado - principalmente grupos guerrilheiros e grupos paramilitares, mas também, às vezes, unidades claramente identificadas e membros da Força Pública, bem como grupos criminosos ligados a diferentes aspectos do conflito interno - participam de um padrão de guerra complexo que, tendo sido introduzido pela força das armas dentro dos territórios ancestrais de alguns dos povos indígenas que habitam o país, tornou-se um perigo certo e iminente para sua própria existência, para seus processos individuais de consolidação étnica e cultural, e para o gozo efetivo dos direitos fundamentais individuais e coletivos de seus membros. (COLOMBIA, 2009, p. 4, tradução nossa).

---

internacionais como a CIDH. Foram estudados processos de retorno, programas de proteção e assistência humanitária e de emergência e, também, foram avaliadas as respostas institucionais perante a situação evidentemente registrada por inúmeras instituições. Este acervo faz parte dos anexos da sentença estudada.

<sup>40</sup> Nos anexos a Corte incluiu diagnósticos da situação de cada povo indígena observado, cruciais na toma das decisões aqui observadas.

<sup>41</sup> Indicação da autora.

A Corte faz ênfase no amplo acervo documental, na sua leitura da situação desses povos; a situação dos direitos coletivos fundamentais deles, dos crimes de que foram vítimas bem como sua relação com o deslocamento, coisa no âmbito do processo de acompanhamento adiantado para a superação da situação inconstitucional declarada (julgamento T-025/2004), questão que “não deixa dúvidas quanto à maneira sangrenta e sistemática em que os povos indígenas da Colômbia foram vitimados por um conflito ao que eles afirmam estão completamente alheios e diante do qual eles se declararam repetidamente autônomos e neutros, exortando os grupos armados ilegais a respeitar suas vidas, sua integridade coletiva e seus territórios” (COLOMBIA, 2009, p. 4, tradução nossa).

O agravamento da situação encontrada pela Corte, a descrição dela e da sua perplexidade diante do nível de desconhecimento pelo próprio Estado, só pode ser compreendida a partir das próprias palavras dos juízes:

É uma emergência tão grave quanto invisível. Este processo ainda não foi reconhecido em suas dimensões reais, pelas autoridades encarregadas de preservar e proteger os povos indígenas do país. Embora muitos grupos indígenas são atacados, deslocados e desintegrados em todo o território nacional por grupos armados que operam na Colômbia e também por diferentes fatores subjacentes ao conflito e ligados a ele, o Estado e a sociedade colombianos continuam apreciando seu caráter multicultural, suas riquezas étnicas e diferentes aspectos das culturas indígenas nacionais. Essa contradição entre a realidade e a representação generalizada dessa realidade surpreendeu à Corte Constitucional, não só por sua crueldade inerente, mas por revelar uma atitude de indiferença geral ao horror que as comunidades indígenas do país tiveram que suportar nos últimos anos. Indiferença que em si é um desrespeito pelos postulados constitucionais básicos que nos governam como um Estado Social de Direito baseado no respeito pela diversidade étnica e cultural. A Segunda Câmara de Revisão, tendo em conta as informações recebidas, está vinculada pela Carta Política a agir com toda a determinação (COLOMBIA, 2009, p. 4, tradução nossa).

O descrito acima supôs um forte questionamento ao Estado colombiano pois a dramática situação humanitária evidenciada não deveria ser permitida pelo Estado. O chamado da Corte foi no sentido de alertar não só à institucionalidade, em geral, mas à a sociedade em seu conjunto, ao tratar-se de uma situação inadmissível que contraria os fundamentos constitucionais e institucionais, os princípios éticos e humanitários defendidos e os compromissos internacionais subscritos nas distintas convenções sobre direitos humanos.

Na opinião da Corte, o acima exposto submeteu esses povos a um estado de medo diante da possibilidade de novos fatos vitimadores e do agravamento de sua situação. Ao passo que é adicionado o ceticismo causado pela omissão do Estado na sua proteção, pois não deu cumprimento a suas obrigações constitucionais e levando algumas



comunidades a empreenderam esforços para tornar a sua situação visível. Isto pode ser exemplificado no seguinte parágrafo, assim:

O estado de medo entre as comunidades devido ao conflito armado; a dor causada entre indivíduos, famílias e comunidades aborígenes pelos vários crimes de que foram vítimas; o medo de que essas atrocidades se repitam ou a situação se agrave; e o desespero e o ceticismo diante de um Estado que não reagiu como exige a justiça antes de sua tragédia, foram perpetuados na memória individual e coletiva desses povos. O silêncio sobre a violência e a situação têm sido a regra geral até agora, por medo, dor e impotência; no entanto, as próprias comunidades resolveram recentemente fazer um esforço para tornar sua situação visível e denunciar” (COLOMBIA, 2009, p. 5, tradução nossa).

No entanto, a despeito dos vários instrumentos jurídicos usados e das medidas concedidas no benefício desses povos indígenas por organismos internacionais (medidas cautelares e provisórias), segundo o Tribunal, como regra estas medidas têm sido ineficazes, não aliviaram a violência, e de fato eles precederam no tempo períodos de agravamento maior (COLOMBIA, 2009, tradução nossa).

Além dos já mencionados mecanismos, outros têm sido utilizados, como "advertências" e "alertas antecipadas" ou "relatórios de risco" emitidos pelas autoridades indígenas e as entidades de controle estatal. Porém, ocorreram "crimes ou deslocamentos" –disse a Corte- “diante da franca indiferença, a passividade ou a impotência das autoridades competentes” (COLÔMBIA, 2009). O anterior foi constatado pela *Defensoría del Pueblo* nos seus diversos informes e alertas.

Além do conflito, ressalta-se a influência de situações estruturais pré-existentes. Nesse sentido, a Corte declarou que,

Os grupos indígenas colombianos estão particularmente indefesos e expostos ao conflito armado e suas consequências, particularmente o deslocamento. Devem suportar os perigos inerentes ao confronto com base em situações estruturais pré-existentes de extrema pobreza e abandono institucional, que atuam como fatores catalisadores das profundas violações dos direitos humanos individuais e coletivos que representou para eles a penetração do conflito armado em seus territórios" (COLOMBIA, 2009, p. 5, tradução nossa).

A esse respeito, a continuação apresento as modalidades identificadas nas violações dos direitos dos povos indígenas.

#### 4.2.2. Modalidades nos fatores de vitimização

Segundo o Tribunal, os fatores próprios do conflito armado e os que são conexos dele, tem causado a eliminação, deslocamento e desintegração dos povos indígenas. Nessa perspectiva, ditos fatos tem afetado de modo específico a cada um desses povos ao interagirem com elementos diferentes do complexo contexto colombiano.

Embora não seja possível generalizar, conseguem-se identificar linhas comuns a partir do conjunto de informações recebidas pelo Tribunal, já que, como se verá, não são menos de trinta grupos étnicos que neste momento (2009) podem ser considerados como estando em alto risco de extermínio cultural ou físico devido ao conflito armado e deslocamento forçado (COLOMBIA, 2009, tradução nossa). Tais linhas comuns correspondem aos fatores de vitimização identificados pela Corte Constitucional, classificados na tabela seguinte:

Tabela 4. Fatores associados às violações de direitos humanos dos povos indígenas<sup>42</sup>.

Fator	Descrição
<b>Confrontos que se desdobram nos territórios indígenas entre os atores armados, sem envolver ativamente as comunidades indígenas e membros delas, mas afetando-as diretamente</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Incursões e presença de grupos armados ilegais em territórios indígenas, seguidos por uma forte militarização do território pela Força Pública.</li><li>• Confrontos armados entre grupos armados ilegais, ou entre eles e a Força Pública, dentro ou perto dos territórios indígenas.</li><li>• Ocupação de lugares sagrados por grupos armados ilegais e unidades da Força Pública.</li><li>• Instalação de bases militares em territórios indígenas, sem consulta prévia.</li><li>• Instalação de minas antipessoais e abandono de munições não detonadas (MAP / UXO) em seus territórios. Muitos dos casos relatados de vitimização por esses artefatos correspondem, na verdade, a pessoas pertencentes a grupos indígenas.</li></ul>
<b>Os processos bélicos que envolvem ativamente os povos e comunidades indígenas e membros</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acusações. violência política que repercute em casos de (a) incorporação ou uso de indígenas como informantes pela Força Pública, ou (b) presença temporária das Forças Armadas ou grupos armados ilegais dentro dos territórios, ocupação de habitação, edifícios comunitários, etc. Frequentemente associados a homicídios, ameaças, desaparecimentos, "falsos positivos" ou desaparecimentos de indígenas mantidos por grupos armados e,</li></ul>

42.

<p><b>individuais delas no conflito armado.</b></p>	<p>posteriormente, denunciados em forma infundada como guerrilheiros “dados de baja” em combate pela Força Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assassinato seletivo de líderes, autoridades tradicionais e membros proeminentes das comunidades indígenas. São homicídios seletivos em diferentes locais do país para conseguir intimidação ou medo na população; gerar deslocamento individual, familiar ou coletivo; como retaliação por se opor à presença de grupos armados ou ao envolvimento de suas comunidades no conflito; em retaliação por denunciar crimes e tentar fazer valer os direitos das vítimas; no desenvolvimento de interesses territoriais não indígenas em oposição a processos de reivindicação territorial. As figuras de homicídios seletivos dentro das comunidades indígenas na última década são claramente esmagadoras. Especialmente grave os casos dos povos Coreguaje, Wiwa, Awá, Kankuamo e Embera-Katío, para os que ressaltam taxas de homicídios e massacres muito altas.</li> <li>• Ameaças, assédio e perseguição de indivíduos, famílias e comunidades por atores armados ilegais e por alguns membros individuais da Força Pública.</li> <li>• Confinamentos de famílias e comunidades inteiras, por guerrilheiros, grupos paramilitares ou em virtude da presença de minas antipessoais. Estes confinamentos, que são radicais e são impostos por ordens estritas de não mobilização ou pela ocupação das vias habituais de acesso aos territórios, geram como primeira consequência graves situações de escassez de alimentos e de saúde, e unem os povos afetados em situações de violência. Total falta de comunicação por períodos prolongados de tempo.</li> <li>• Controles sobre a mobilidade de pessoas, alimentos, medicamentos, combustíveis, bens e serviços básicos e ajuda humanitária de emergência, por atores armados ilegais e, ocasionalmente, por membros da Força Pública. Juntamente com os controles de mobilidade, a apreensão e o roubo de alimentos e mercadorias são frequentemente relatados. Através dos controles, acusações são produzidas quando, por exemplo, alimentos, remédios ou combustível são usados para comunidades ou famílias. Restrições de mobilidade, expressas ou derivadas da presença de confrontos de atores armados, impedem o uso tradicional de territórios étnicos, causando o desequilíbrio das estruturas culturais e econômicas que dependem dessa mobilidade. Da mesma forma, geram situações graves de escassez que levam à insegurança alimentar, crises de saúde e falta de atenção às necessidades básicas de comunidades inteiras.</li> <li>• Repetido desrespeito às autoridades indígenas tradicionais pelos atores armados ilegais e, às vezes, por membros da força pública.</li> </ul>
---	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controles de comportamento e padrões culturais próprios, restrições impostas pelos grupos armados ilegais. Controles materializados, entre outros, no estabelecimento de regulamentos e códigos de conduta impostos mediante ameaças e intimidações e que impedem o desenvolvimento de práticas culturais indígenas.</li> <li>• Recrutamento forçado de menores, jovens e membros da comunidade por atores armados irregulares, com graves repercussões na vida e integridade pessoal, na segurança de suas famílias e comunidades de origem. A situação dos menores indígenas é de especial exposição e vulnerabilidade e foi tratado na Decisão do Tribunal Constitucional nº 251 de 2008.</li> <li>• Apropriação e roubo de bens de subsistência das comunidades (culturas, produtos, animais, suprimentos básicos) pelos atores armados ilegais e, em alguns casos, pela Força Pública.</li> <li>• Prostituição forçada, violência sexual e "apaixonar-se por mulheres" e juventude indígena como uma tática de guerra, principalmente por atores armados ilegais. Esses padrões materializam os riscos especiais de gênero da mulher indígena no conflito armado, conforme documentado na Ordem do Tribunal Constitucional nº 092 de 2008. Muitos casos de violência sexual denunciados pelo Tribunal perante as autoridades competentes têm como vítimas mulheres indígenas, meninas e adolescentes em todo o país.</li> <li>• Homicídio, ameaça e assédio de professores, promotores de saúde e defensores dos direitos indígenas por atores armados irregulares.</li> <li>• Ocupação temporária de escolas, casas e edifícios comunitários por atores armados ilegais e, ocasionalmente, por membros da Força Pública.</li> <li>• Uso das comunidades como escudos humanos durante os confrontos, pelos atores armados ilegais.</li> </ul>
<p><b>Os processos territoriais e socioeconômicos relacionados ao conflito armado interno que afetam os territórios tradicionais e culturas dos povos indígenas</b></p>	<p>Por sua vez, esses fatores operam com base em uma série de processos territoriais e socioeconômicos que, sem ter relação direta com o conflito armado, são exacerbados ou intensificados em decorrência da guerra.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O desenvolvimento de atividades econômicas lícitas ou ilícitas em territórios indígenas. Culturas ilícitas - principalmente coca - e o desenvolvimento dentro de seus territórios, por atores externos, de diferentes atividades relacionadas ao tráfico de drogas; mas também tem sido relatado, como será visto no anexo, o desenvolvimento de atividades lícitas de exploração de recursos naturais, de forma irregular, por atores econômicos do setor privado ou por grupos armados ilegais - tais como exploração indiscriminada, semeadura e exploração de monoculturas agroindustriais, mineração irregular e outras atividades relacionadas. Muitas vezes essas atividades afetam os lugares sagrados dos grupos étnicos, com o consequente</li> </ul>

	<p>impacto destrutivo em suas estruturas culturais; em si, tem sido relatado que eles geram altas taxas de desmatamento e danos ambientais dentro de seus resguardos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Muitos povos indígenas denunciaram estratégias de violência por parte dos atores armados envolvidos, seja na realização direta de megaprojetos agrícolas e exploração de recursos naturais, seja no apoio a certas empresas e atores econômicos que desenvolvem esses projetos, e com que foram associados ao lucro dos benefícios de tais atividades. Queixa - como descrito mais tarde no anexo- (revisar) aparentemente alguns agentes econômicos se aliaram com os atores armados irregulares para gerar, dentro das comunidades indígenas, atos de violência e eliminar ou deslocar as populações indígenas de seus territórios ancestrais, abrindo assim o caminho para a implementação destes projetos produtivos. Isso decorre essencialmente da existência de amplos interesses comerciais nos recursos naturais de seus territórios. Em algumas partes do país, fica claro que os atores do conflito armado estão ligados a interesses econômicos, ligação que é uma das principais causas do deslocamento forçado.</li> <li>• Fumigações de cultivos ilícitos sem a plena exigência de consulta prévia ordenada pelo Tribunal Constitucional no SU-383 de 2003. Estes têm efeitos indiscriminados sobre as culturas lícitas e de subsistência das comunidades, bem como sobre o habitat de subsistência (para caça, pesca, floresta). A fumigação como estratégia estatal contra cultivos ilícitos afeta territórios coletivos, uma prática criticada e denunciada por numerosas comunidades indígenas em todo o país. Estes afetaram a saúde, tanto pela contaminação de alimentos, animais domésticos e fontes de água, como pela geração de problemas dermatológicos, respiratórios e outros entre os membros das comunidades.</li> </ul>
<p><b>Processos socioeconômicos que, sem ter relação direta com o conflito armado, são exacerbados ou intensificados em decorrência da guerra.</b></p>	<p>Situações e processos preexistentes que afligem as comunidades indígenas do país e que são claramente exacerbadas em virtude do conflito armado e suas manifestações, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza e suas conseqüências, Insegurança alimentar e suas conseqüências; agravada pela apropriação, destruição por conflito armado, restrições à mobilidade.</li> <li>• Deterioração das condições de saúde que são agravadas pelo conflito armado; em particular, alta mortalidade infantil e altas taxas de doenças evitáveis.</li> <li>• A invisibilidade preexistente pelo censo e estatísticas divergentes. O deslocamento forçado e a desintegração étnica e cultural resultante do conflito armado tornam ainda mais difícil registrar com precisão o panorama étnico do país.</li> </ul>

### 4.2.3. A terra como fator subjacente ao conflito

A análise da Corte evidencia que os direitos territoriais dos povos indígenas têm sido desrespeitados por todos os atores imersos no contexto da guerra interna.

Em primeiro lugar, a titulação da terra para os povos indígenas não garantiu as condições para a permanência nela, pois a própria terra é objeto tanto da estratégia militar quanto das políticas de desenvolvimento estatais.

Segundo a Corte Constitucional, foi evidente a importância das terras no confronto como fator comum subjacente na afetação dos povos indígenas pelo conflito” e que “os povos indígenas estão especialmente expostos, em desamparo, ao conflito armado e ao deslocamento, principalmente por causa da sua situação diante da terra (COLOMBIA, 2009, p.11, tradução nossa):

A titulação de terras formal e o estabelecimento de salvaguardas na prática não garantem a posse material pelas comunidades; na verdade seus territórios, sejam ou não parte de resguardos, são apropriados por grupos armados ilegais, criminosos / narcotraficantes, colonos e agentes motivados por interesses econômicos. Ou o conflito armado exacerbou os conflitos territoriais pré-existentes, em que partes não indígenas se aproveitaram, ou aliados às atividades de grupos armados ilegais, em detrimento de grupos étnicos. O interesse de atores não indígenas na terra é derivado de vários fatores: recursos naturais, seu valor militar estratégico, seu valor econômico e distância dos centros urbanos. **As partes interessadas podem ser atores armados ou desarmados, legais e ilegais, e muitas vezes se entrelaçam.** Os conflitos territoriais são resolvidos violentamente, em detrimento dos povos indígenas, com graves violações dos direitos humanos e do DIH, devido à sua incorporação em um conflito que não lhes pertence. Esta variedade de manifestações é deduzida do anexo ao presente despacho. (COLÔMBIA, 2009, p. 11, grifo nosso).

Não resulta menor a conclusão da Corte a esse respeito, quando diz que a afetação diferenciada dos povos indígenas pelo conflito armado constitui um processo destrutivo da diversidade étnica e cultural do país, invisível para a sociedade e o Estado colombianos (COLÔMBIA, 2009).

### 4.2.4. Os povos considerados “em risco de extermínio físico y cultural”

O Tribunal esclareceu que Colômbia já tinha vários povos em risco de extinção por fatores socioeconômicos (COLOMBIA, 2009). O que estava acontecendo em 2009, segundo a Corte, era que o conflito armado afetava vários povos novos causando

situações de urgência que não têm recebido resposta estatal, de acordo com a gravidade ali implicada (COLOMBIA, 2009).

Em termos da Corte, o conflito acima mencionado agravou a situação desses povos, deixando como consequência seu deslocamento forçado. Algumas manifestações dessa situação de agravamento das condições de vida têm sido: desintegração familiar, comunitária e das organizações, recrutamento forçado, ameaças às lideranças.

Diante da situação identificada, o Tribunal ordenou a formulação de Planos para alguns povos por tê-los considerado em uma maior situação de vulnerabilidade. São eles:

Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sicuani, Nukak-Makú, Guayabero, U'wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa e Kuiva<sup>43</sup>.

#### **4.2.5. Valoração jurídica constitucional da situação estudada**

A Corte apontou que as respostas institucionais foram limitadas à emissão de políticas e inúmeros documentos formais que não tiveram repercussões em termos da proteção dos povos indígenas. Assim, os padrões de vulneração dos direitos aos povos indígenas não tiveram mudanças.

Por outro lado, segundo a Corte, os referidos documentos ofereceram caracterizações e categorias dos povos a ser protegidos, com mais ou menos urgência, descrições dos espaços de participação e concertação conseguidos e uma lista das etapas a serem cumpridas no cumprimento das ordens. Ditos resultados eram do trabalho começado sete anos antes sem que até esse momento (2009) tivessem resultado em ações concretas, ressaltou o Tribunal.

Então, a Corte considerou necessário atualizar ditos diagnósticos e caracterizações porque, embora tivessem sido realizados com base em critérios relacionados com a segurança alimentar e com a contribuição das instituições envolvidas (Ação Social, Programa de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário da Vice-presidência da República e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Direção de

---

<sup>43</sup> As informações que usou a Corte para estabelecer a situação descrita na sentença encontra-se nos anexos. Também esclareceu que outros povos não considerados nessas decisões foram incluídos depois e outros ainda estão fora dela o que, para a Corte, não impede que eles consigam apoiar-se nas decisões acima referidas (COLÔMBIA, 2009).

Etnias do Ministério do Interior) não tiveram em conta a realidade do conflito armado da última década, nem seu impacto no deslocamento forçado ou confinamento de indígenas, tal e como foram evidenciados pela Corte (COLOMBIA, 2009).

Em consequência, muitos dos povos afetados de forma severa pelo fator mencionado, ficaram fora da seleção apresentada pelas instituições. Sendo assim, a Corte ressaltou que era necessária uma atualização da caracterização desses documentos de forma focalizada, baseada na prevenção do deslocamento forçado e do confinamento, para o atendimento aos problemas dos indígenas deslocados tanto na perspectiva individual quanto coletiva dos seus direitos. Precisava-se agir em forma contundente em face às condutas criminosas associadas ao deslocamento.

Quanto ao objetivo mais importante, evitar o extermínio cultural e físico das etnias mais ameaçadas como necessidade constitucional imperiosa (COLOMBIA, 2009), ele não foi cumprido. A insistência nesse ponto se explica pois a dramática situação na qual estão muitos povos em grave risco de ser exterminados cultural e fisicamente tem sido oculta. O anterior explica o fato de que a Corte lhes desse prioridade, sem que isso significasse a exclusão de outros povos a serem tratados nos mesmos termos, ou seja, com atenção diferencial e com respeito a sua diversidade étnica e cultural (COLÔMBIA, 2009).

Na valoração jurídica constitucional da situação descrita nos parágrafos anteriores, a Corte concluiu que aquilo implicava uma violação severa e simultânea de múltiplas disposições constitucionais, que afetam tanto direitos fundamentais individuais das pessoas pertencentes aos povos indígenas afetados pelo conflito armado e o deslocamento forçado, quanto direitos fundamentais coletivos dessas etnias (COLOMBIA, 2009).

Então, a questão referida constituía um descumprimento grave dos deveres de prevenção e proteção do Estado colombiano (COLOMBIA, 2009) e ativava suas obrigações de agir imediatamente de forma preventiva atendendo os fenômenos descritos.

Nos anexos da página 119 encontra-se uma tabela com dados dos direitos vulnerados aos povos indígenas identificados pela Corte. Nela se observa que estão comprometidos vários dos direitos constitucionais individuais e coletivos, do Direito Internacional, dos Princípios Reitores do Deslocamento Forçado aplicado ao deslocamento interno e da proteção diante do genocídio, das execuções sumarias e das práticas que desconhecem o Direito Internacional Humanitário.



O anterior, constitui uma crise humanitária que se configura em um processo de etnocídio por conta do conflito armado e das atividades extrativistas, principalmente.

Embora tais violações dos direitos humanos tivessem diminuído acentuadamente desde 2005, o impacto dessa agressão gerou uma crise humanitária não resolvida, em um contexto que para o Relator Especial configura uma situação de etnocídio" (COLOMBIA, 2009, p.68, tradução nossa)<sup>44</sup>.

Na parte complementar da Ordem, a Corte insistiu na invisibilização dos povos vitimados e dos fatos que os afetam, propiciada de forma deliberada por funcionários de instituições que tinham a obrigação de servir à população deslocada e responder pela restituição de seus direitos.

Em termos de autoridades tradicionais", a situação de nossas comunidades indígenas, antes de seu deslocamento, foi amplamente denunciada pela Defensoria, Diocese de Quibdó e OREWA, mas não houve respostas. Pelo contrário, esse deslocamento desde o início foi marcado pelo desconhecimento das condições que geraram o deslocamento por parte de algumas instituições; é assim que o Diretor de Ação Social em Chocó, que em relatórios oficiais descreveu este caso como 'realocação - ou o caso da pessoa de Bojayá, que em um comitê de segurança acusou as organizações, incluindo o ACNUR, de serem responsáveis por esse deslocamento. (COLOMBIA, 2009, p.130, tradução nossa).

#### **4.2.6. Ações a serem empreendidas e responsabilidades institucionais**

No contexto descrito acima, a Corte reiterou a obrigação do estado colombiano de proteger os direitos fundamentais da população, da sua diversidade étnica e cultural e de dar garantia à prevenção sobre as causas do deslocamento forçado de indígenas assim como a aplicação de atendimento diferencial aos deslocados.

Além disso, a Corte enfatizou em que a resposta estatal só contém documentos de políticas integrais de atenção e prevenção ao deslocamento forçado que nada têm incidido na realidade das pessoas deslocadas. Nesse sentido, determinou que o Estado colombiano de forma grave não cumpriu os seus deveres constitucionais em matéria de direitos humanos.

Nessa perspectiva, a Corte definiu um conjunto de ações a ser empreendidas em forma prioritária (em 2009). Elas foram:

---

<sup>44</sup> Informes dos Relatores da ONU sobre povos indígenas baseados nas Missões de Observação estudados pela Corte. A primeira visita foi feita em 2004 diante da solicitação das organizações indígenas e defensoras de direitos humanos. (STAVENHAGEN, 2004; ANAYA, 2009).

- Um Programa de Segurança dos Direitos dos Povos Indígenas Afetados pelo Deslocamento.

- A formulação e implementação de Planos de Salvaguarda Étnica diante do conflito armado e o deslocamento forçado para cada uno dos Povos identificados na ordem de 2009. Os ditos Planos tinham que ser formulados e aplicados em um prazo de seis meses (6) e cumprir com componentes de prevenção e atendimento ao deslocamento, com um enfoque diferencial e parâmetros de participação dos povos indígenas (Corte Constitucional, 2009).

### *Os critérios na definição dos PSE*

Segundo a Corte Constitucional, os critérios a serem considerados nessas ações deveriam ser:

- Oferecer atenção aos direitos fundamentais dos povos indígenas: à verdade, à justiça, à reparação e à garantia de não repetição dos fatos vitimadores; oferecer proteção de lideranças, autoridades tradicionais e pessoas de ativismo político, ferramentas para o fortalecimento da integridade cultural de cada povo, proteção dos territórios tradicionais e, principalmente, os que estão em processo de titulação, diante do despojo e os processos bélicos, atenção específica à população deslocada procurando o seu retorno quando possível e o atendimento dos que não podem voltar pelos riscos presentes nas suas terras.

- Orçamento suficiente e oportuno, tempos de implementação, objetivos pontuais, garantias de continuidade na atenção, uso de indicadores de cumprimento, mecanismos de coordenação interinstitucional, avaliação, acompanhamento, medidas de harmonização com as políticas públicas existentes, apropriação nacional e autonomia, entre outros aspectos similares.

- Exceção de inconstitucionalidade. Frente a possíveis novas justificativas (administrativas e orçamentárias) que puderem incidir no descumprimento do disposto, a Corte definiu a obrigatoriedade de aplicar a exceção de inconstitucionalidade ao se tratar da proteção e prevenção dos direitos fundamentais dos povos indígenas deslocados e em risco de serem deslocados.

- Em relação com as responsabilidades estatais na matéria, o judiciário determinou ações específicas segundo a competência de cada instituição, instando pela sua articulação<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> A Corte Constitucional lembrou a cada umas das instituições a suas responsabilidades: a) Acción Social, Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, ICBF, Ministerio de Educación, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Defensa, Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonales, Ministerio del Interior y de Justicia; b) quanto à Coordenação do elaboração, adoção e implementação dos PSE os seus componentes e elementos Constitutivos, autoridades e entidades integrantes do SNAIPD nas suas obrigações pela competência jurídica para atuar; c) Ao Fiscal General de la Nación pela sua atuação para evitar impunidade pelas condutas criminosas implicadas no descrito, em que tenham sido vítimas membros dos povos indígenas; d) Ao Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo e Contralor General de la República pela adoção das medidas necessárias pela garantia o gozo efetivo dos direitos dos povos indígenas deslocados, confinados ou em risco de deslocamento; e) Ao Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ao representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), e ao representante da Comisión Internacional de la Cruz Roja (CICR) à adoção das decisões pertinentes; f) À Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado e às organizações defensoras dos direitos dos povos indígenas (ONIC, AICO e mais outras) como participantes na análise da situação, no dia 21 de setembro de 2007; g) Às autoridades indígenas dos povos a ser protegidos mediante os PSE, ao Consejo Noruego para Refugiados, à Comisión Colombiana de Juristas como observadores do processo.

## **CAPÍTULO 5 - Aproximações aos percursos dos Planos de Salvaguarda Étnica**

A aproximação aos percursos dos PSE é feita a partir da indagação de documentos produzidos por duas fontes; instituições estatais diretamente responsáveis da aplicação ou acompanhamento deles ou pesquisas efetuadas por acadêmicos no âmbito da aplicação dos tais Planos.

A continuação os achados nesse respeito.

### **5.1. Desde a institucionalidade estatal**

Os percursos dos PSE podem ser vistos usando várias fontes. Uma primeira são as instâncias institucionais e não governamentais que fazem acompanhamento do processo do Estado de Coisas Inconstitucional. Uma outra são as pesquisas na matéria.

A continuação, apresento uma síntese dos espaços institucionais que fazem acompanhamento do assunto em questão.

- *Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004*

Conformada posteriormente à emissão da sentença, ela tem efetuado, durante quase dezesseis anos, inúmeras reuniões para a verificação das medidas definidas na sentença.

Segundo os resultados dessas observações, novamente foram reafirmados os compromissos e definidos novos prazos, indicadores de avaliação, justificativas e pedidos pelo seu cumprimento.

Nessas revisões, os diagnósticos sobre a situação dos povos indígenas tem sido atualizados<sup>46</sup> e reiteradas as declaratórias de emergência para alguns deles. No caso das organizações Awá de Nariño y Putumayo, a Corte emitiu novas ordens de seguimento das tarefas institucionais e elas continuam sem ser aplicadas<sup>47</sup>. Entanto isso, estes povos, apesar das situações alertadas e das ordens emitidas, continuam sendo vitimados pelos fatores identificados, por sua vez, acentuado nos seus efeitos de despojo (COLÔMBIA, 2011)<sup>48</sup>.

Incluso, tem sido emitidas medidas cautelares perante o reporte de novos fatos vitimadores dessas comunidades, solicitações de informações sobre o atendimento e a

---

<sup>46</sup> Sessões técnicas em 2007 (autos 234, 248, 249, 250, 251, 278) e 2009 (004). C.C.

<sup>47</sup> Auto 22 de abril de 2010.

<sup>48</sup> Ordem 174 de 2011, pela qual a Corte Constitucional ordenou a adoção de medidas cautelares com caráter urgente diante da grave situação que enfrenta há vários anos o povo Awá.

prevenção do deslocamento de mais comunidades e solicitações de informações sobre povos ainda não levados em conta nos encontros<sup>49</sup>.

Por sua vez, a entidade tem emitido outras decisões sobre aspectos do enfoque diferencial: proteção das mulheres, das crianças, das pessoas com deficiências, definição de indicadores de cumprimento de direitos, entre muitas outras (COLÔMBIA, 2008).

- *Defensoría del Pueblo*

Esta entidade de controle tem registrado, informado e denunciado insistentemente a situação do deslocamento forçado no país. Além disso, tem reclamado da falta de atendimento estatal e pelo cumprimento dos compromissos em matéria de proteção dos direitos fundamentais, econômicos, sociais e culturais e as tarefas estatais na superação do E.C.I.

A Defensoría lembra que, sendo que o deslocamento forçado configura um Estado de Coisas Inconstitucional pela vulneração massiva de direitos humanos de determinados grupos populacionais, geralmente habitantes de áreas marginalizadas, a persistência dessas violações supõe uma não superação estado anormal de coisas. Porém, a superação desse Estado de coisas não se esgota com o cumprimento de obrigações formais ou no simples planejamento de tarefas de coordenação institucional. Pelo contrário, a dita superação está na completa e efetiva cessação do deslocamento de todas as vítimas.

Nesse sentido, sendo o Estado Colombiano responsável da proteção dos direitos das vítimas do deslocamento, a precária eficácia de suas ações tem gerado maior vitimização e vulneração dessas pessoas e seu atendimento não tem sido em concordância com a situação de emergência que elas vivem (COLOMBIA, 2013).

Por outro lado, diz a *Defensoría*, o adiamento das soluções repercute na normalização do deslocamento, situação que é claramente anômala. Às vezes, certas discussões institucionais ficam presas em falsos dilemas conceituais sobre o deslocamento forçado, a forma de responder a ele, e, principalmente, a quem corresponde alguma função no assunto e mais outros pretextos.

Em um relatório compilado de 2018, a Defensoria apontou a validade do estado de coisas descrito e estudado pela Corte Constitucional em 2009;

Para el caso de los pueblos indígenas, comunidades negras y afrodescendientes en riesgo de desplazamiento y/o en situación de desplazamiento forzado, la Defensoría del Pueblo ha identificado que los hechos victimizantes continúan siendo los señalados por la Corte Constitucional en el Auto 004 y en el Auto

---

<sup>49</sup> Autos produzidos entre 2010 e 2015.

005 de 2009. Durante el 2018 se ha presentado un considerable número de desplazamientos masivos y/o confinamientos de comunidades indígenas de los cuales la Defensoría tiene conocimiento de estos hechos en territorios de comunidades Embera Chami, Embera Katio, Wounaan, Makaguan, Yukpa, Awá, Eperara Siapidara, Jiw, Sikuaní y Pastos. Todos son pueblos protegidos en el mencionado Auto, así mismo, las comunidades afrodescendientes y negras de la costa pacífica en los departamentos de Chocó y Nariño. (COLÔMBIA, 2018c).

A mesma situação se suscita com relação ao confinamento de comunidades, entre as quais, indígenas e afrocolombianos são os principais afetados.

Durante lo corrido del año 2018 han sido confinadas un total de 89 comunidades, (aproximadamente 14.974 personas), la mayoría de ellas étnicas, siendo los departamentos más afectados Chocó, Norte de Santander y Nariño con 20 o más comunidades confinadas. El confinamiento está siendo utilizado por los diversos grupos armados para establecer un control territorial y crear zozobra en las diversas comunidades mediante la intimidación y las amenazas. (COLÔMBIA, 2016)

A Defensoría insiste em lembrar o caráter especial e excepcional dos instrumentos para o atendimento e a proteção das vítimas do deslocamento forçado.

[...] el reconocimiento de la condición jurídica de desplazado y el Sistema Único de Registro – SUR, próximamente SIPOD, fueron establecidos para que quienes sean reconocidos como desplazados reciban asistencia, atención y protección con el propósito de que superen los efectos del desplazamiento y dejen de ser desplazados. (COLÔMBIA, 2016).

Segundo a Defensoría del Pueblo, a esse respeito se fez necessário revisar as decisões pelas quais as solicitudes das pessoas acabam sendo rechaçadas ou obstaculizadas sob distintas razões.

Dentro do âmbito do Patrimônio Cultural e as instâncias encarregadas, outros Planos Especiais de Salvaguarda de Urgência focados têm sido propostos. Eles, também sob uma noção de risco na descrição da situação de alguns povos indígenas, procuram, sua proteção. Trata-se de mecanismos alternativos para a salvaguarda em termos da particularidade cultural<sup>50</sup>.

No anexo 2 da página 117 aparece a lista dos documentos de PSE dos povos indígenas priorizados pela Corte.

É preciso lembrar que a Corte mantém o compromisso de acompanhar a situação identificada, gerando numerosas ordens e buscando a *superación del estado de cosas*

---

<sup>50</sup> Um desses Planos de Urgência foi desenhado para os Nukak, povo já incluído na ordem de 2009.

*inconstitucional* e, também, *garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada*. O acompanhamento que esperava-se fosse temporário, até a superação da problemática, tem representado para a Corte Constitucional um acúmulo de trabalho diante das demandas da população e, também, pressões dos governos e setores políticos que ainda insistem na negação do problema, interessados em que a figura do Estado de Coisas Inconstitucional seja declarada superada mesmo sim que corresponda com a realidade do deslocamento forçado.

Um outro organismo nesse processo de acompanhamento é a *Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado*, organização conformada em 2005 perante a necessidade de garantir o cumprimento das decisões da Corte na matéria. Dessa Comissão fazem parte organizações nacionais e estrangeiras para os direitos humanos, representantes do mundo para a Paz (Rigoberta Menchú), universidades e centros de pesquisa e representantes da ACNUR. A partir do acompanhamento desde os critérios descritos, a mencionada Comissão tem feito propostas de indicadores de cumprimento pelo gozo efetivo de direitos, avaliação de políticas públicas, verificação, divulgação e trabalho com lideranças deslocadas (CODHES, 2005).

## **5.2. Pesquisas na matéria**

➤ Planos de Salvaguarda Étnica de cada um dos povos priorizados pela Corte segundo a categoria de “povos indígenas em risco de extinção física e cultural”.

➤ Planos Especiais de Salvaguarda de Urgência focados no âmbito do Patrimônio Cultural.

➤ Abordagens e reflexões teóricas sobre os Planos ordenados pelo judiciário.

Os dois primeiros, apesar de coincidir em torno da noção de risco na descrição da situação dos povos indígenas, diferem parcialmente quanto ao enfoque e a forma na busca da salvaguarda deles. No primeiro, mediante ações e estratégias de prevenção e atendimento do deslocamento forçado. No segundo, trata-se de medidas orientadas em termos da “particularidade cultural” dos povos, vistos assim nas suas manifestações culturais.

Um lugar distinto ocupam os documentos que respondem à formulação dos PSE para cada um dos povos considerados em risco, diagnósticos adiantados no marco de processos contratuais do Ministério do Interior com organizações e Cabildos indígenas.

Tais documentos são, basicamente, diagnósticos da situação (valorações da situação ambiental, econômica, territorial e de direitos humanos, medidas de proteção baseadas nos critérios estabelecidos pela Corte) de cada um dos 35 povos indígenas considerados em risco.

No conteúdo desses documentos estão incluídas perspectivas de cada povo sobre o conflito, os fatores causantes e a forma em que têm sido afetada sua vida. Os documentos recolhem, em sua maioria, aspectos e orientações que concordam com as categorias descritas pelo judiciário, às vezes com adaptações de acordo com o seu contexto local e com a leitura sobre a própria salvaguarda e das noções sobre direitos humanos.

Outros documentos correspondem a Planos Especiais de Salvaguarda de Urgência pertencentes ao âmbito do Patrimônio Cultural, orientados segundo a noção de risco identificada na situação dos povos indígenas. Nesses documentos estão descritos mecanismos alternativos sob uma concepção de salvaguarda dos povos indígenas que privilegia sua “particularidade cultural”<sup>51</sup>.

#### *Abordagens e reflexões teóricas*

A continuação, são resenhadas algumas das pesquisas sobre Planos de Salvaguarda Étnica.

##### **5.2.1. Sobre a responsabilidade estatal no deslocamento forçado**

Um estudo focado no conjunto das políticas de atenção da população deslocada em cidades como Bogotá, políticas nas quais estariam inclusos os Planos de Salvaguarda Étnica, resulta relevante no interesse por identificar resultados e possíveis vazios delas. Em *Responsabilidad extracontractual del estado por desplazamiento indígena - caso Bogotá, 2006 – 2010*, de Blanca Esther López Puentes, Luz Elena Rodríguez Hurtado e Clara Cecilia Suarez Vargas (2010), foi analisada a responsabilidade estatal pela proteção dos povos indígenas frente ao deslocamento forçado.

---

<sup>51</sup> Um desses Planos de Urgência foi desenhado para o povo Nukak, mesmo incluso na ordem pela salvaguarda étnica.



O estudo procurou oferecer uma visão sobre a forma em que as instituições do Estado operaram no atendimento de emergência e na restauração dos direitos indígenas na cidade de Bogotá, uma das principais receptoras dessa população.

O interesse do estudo foi estabelecer se o Estado colombiano assumiu a responsabilidade extracontratual em relação ao deslocamento forçado dessa população. A pesquisa partiu, de uma perspectiva jurídica e social, utilizando dados de fontes primárias (entrevistas a pessoas deslocadas em Bogotá) e secundárias (revisão documental).

Foram inclusas, então, a revisão da normativa sobre o deslocamento forçado, análise das principais causas e consequências do deslocamento, descrição das estratégias estaduais, nacionais e distritais frente ao deslocamento indígena em Bogotá, a adoção de políticas públicas e medidas de prevenção, atenção, proteção e estabilização para, finalmente, avaliar a *eficácia* de tais medidas com base no ponto de vista dos povos indígenas, do governo, das organizações não-governamentais e dos tribunais superiores (LOPEZ, RODRÍGUEZ E SUAREZ, 2010). Embora as possíveis responsabilidades pudessem ser criminais, fiscais, disciplinares, contratuais e extracontratuais, o estudo descreve a responsabilidade extracontratual do Estado colombiano como uma reparação de capital por ocasião de um evento, omissão ou operação administrativa que causou um dano ilegal a uma pessoa. Nesse sentido, o estudo busca definir se o Estado foi gerador, por ação ou omissão, desse deslocamento e qual tem sido a resposta a essa população na capital.

O estudo (LOPEZ, RODRÍGUEZ E SUAREZ, 2010) concluiu que o Estado não assumiu sua responsabilidade extracontratual por ocasião do deslocamento indígena estabelecido em Bogotá, pois apesar de ter prestado alguma ajuda humanitária, ter formulado políticas públicas para atender de maneira geral o deslocamento e alocar alguns itens orçamentários, não tomou medidas para financiar, impedir o deslocamento de indígenas e prestar assistência, proteção e estabilização dos deslocados indígenas de maneira eficiente, nem alocou os recursos que a magnitude do problema merece.

Embora até aquele momento (2010), a jurisprudência estudou questões relacionadas à assistência humanitária de emergência e à responsabilidade do Estado por omissão (por exemplo, quando as forças militares não contra-atacam a ação de grupos ilegais), no entanto, ainda não analisou assuntos em que a administração, por certas políticas (como o investimento estrangeiro ou a exploração de hidrocarbonetos) é o

gerador ativo de deslocamento (LOPEZ, RODRÍGUEZ E SUAREZ, 2010). Outro tanto é o relacionado com a responsabilidade internacional do Estado e as possíveis condenações perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo desaparecimento de grupos indígenas.

Estes casos, segundo a pesquisa, mereceriam uma condenação do Estado por esse conceito (LOPEZ, RODRÍGUEZ E SUAREZ, 2010); E assim que reconhece-se que o conflito armado e o narcotráfico são fatores causantes do deslocamento indígena e, nele contribuem as estratégias de combate implementadas pelo Estado. Exemplo de aquilo são as fumigações dos cultivos ilícitos sobre territórios indígenas.

Além disso, sobre os indígenas deslocados em Bogotá não tem sido aplicada uma política integral de atendimento, evidenciando-se assim a falta de uma resposta de fundo ao problema, em concordância com a complexidade dele. Sendo importantes os avanços em matéria da participação indígena, ainda falta muito no relacionado com a formação dos operadores/funcionários públicos na atenção da população deslocada. No cumprimento da sua função de proteção, diz o estudo, o Estado em que propiciar o retorno da população com garantias de verdade, justiça, reparação e não repetição, tarefa na qual precisasse aplicar a Constituição e destinar orçamento pois, na sua falta, a normatividade não se cumpre.

Estudos referidos a experiências em processos de consulta para formulação de Planos de Salvaguarda étnica, são resenhados a continuação.

### **5.2.2. Judicialização da política e a mobilização legal**

Uma primeira abordagem teórica sobre Planos de Salvaguarda Étnica foi feito no estudo *Conflictos y judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta* (MORA, 2010). O estudo teve seu foco no trabalho dos coletivos jurídicos no apoio às organizações indígenas reclamando o acesso a direitos mediante o modelo de documentação, visibilização e litígio estratégico. Na segunda parte do livro trata-se da judicialização da política indígena entre 2008 e 2010 quando foram observadas as ações relacionadas com a implementação da ordem 004 da Corte Constitucional. Os Planos de Salvaguarda Étnica foram estudados mediante a análise de fronteira, para refletir sobre a relação entre direito, política e mobilização social e, especificamente, sobre conflitos por violações de direitos, processos de judicialização e seu impacto nas organizações sociais.

De acordo com o autor (MORA, 2010), o estudo foi justificado pela falta de observações sobre a apropriação dos campos produzidos pelas Cortes por parte das organizações sociais, entre elas, as indígenas. Então, a pergunta sobre o que acontece com a *causa social* depois que a Corte consegue defini-la, justifica a análise descrita. Nesse sentido, procura-se observar aspectos sobre o grupo de atores e suas práticas nos níveis nacional e internacional. Com a intenção de fazer a aproximação sobre a “judicialização da política dos direitos dos povos indígenas”, nesse estudo foram realizadas entrevistas etnográficas às lideranças inseridas nessa mobilização.

O processo de interlocução entre juízes e organizações indígenas supõe uma oportunidade de negociação com o governo nacional pelo fortalecimento das organizações indígenas. No caso do estudo resenhado, a análise esteve focada nas ações de incidência política das organizações da Sierra Nevada de Santa Marta, em que foram observadas as dinâmicas de três organizações indígenas: ONIC (Organización Nacional Indígena de Colômbia), CIT (Confederación Indígena Tayrona) e OIK (Organización Indígena Kankuama), com dois casos, um deles sobre Puerto Brisa e outro sobre Kankuamo.

É preciso apontar que o estudo referido é feito por um dos coletivos jurídicos inseridos na mobilização legal descrita e que, neste caso, fazem uma reflexão a partir do acompanhamento dessas organizações e na sua busca de estratégias de acesso a direitos, uma delas, a aproximação a redes transnacionais de defesa de direitos humanos que procuram contra restar bloqueios domésticos e situações de violência política y repressão (SANTAMARIA, 2010).

Alguns dos efeitos do tipo de mobilização descrito evidenciam-se nos níveis de preparação e qualificação das pessoas para o seu empoderamento e sua articulação com mais outros processos de mobilização legal na defesa de direitos (direitos das mulheres, direitos ambientais e outros) (SANTAMARIA, 2010).

Nesse sentido, as lideranças envolvidas conseguiram uma importante apropriação do direito internacional, fortalecimento observado em espaços como os *Tribunais Internacionais de Opinião* ou o *Tribunal Permanente dos Povos*<sup>52</sup>, espaços cujos juízos

---

<sup>52</sup> Trata-se de processos de articulação de esforços de centos de pessoas no mundo que, insatisfeitas diante da impunidade por crimes contra a humanidade facilitada pelos mesmos Estados procuram definir a responsabilidade de distintos atores em violações massivas aos direitos humanos. Um dos fundamentos dos seus julgamentos está na Declaração de Argel sobre os Direitos dos Povos. Ditos Tribunais vêm sendo realizados desde a década de 1970, contando com o apoio de grandes líderes mundiais. Um deles, o prêmio Nobel de Paz, Perez Esquivel, Alfredo Molano, Marcelo Ferreira, Francine Damasceno, entre muitos

são baseados nas convenções de direitos humanos e nos quais, adiantam-se juízos simbólicos em que são avaliadas responsabilidades de empresas em questões como impactos ambientais e sociais de projetos econômicos.

O anterior implica uma construção do direito internacional desde abaixo (SANTAMARIA, 2010). Nessas dinâmicas de mobilização, numerosos instrumentos são colocados: comunicações, diagnósticos, demandas, articulações entre organizações, construção de agendas comuns, entre outras.

Sobre os processos de visibilização como parte da incidência política dessas organizações, resulta de particular importância o relacionamento com numerosas organizações internacionais apresentando demandas. Por exemplo, diante da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) na procura de mecanismos de proteção de direitos.

Um dos mecanismos usados são as medidas cautelares diante da CIDH, Tribunal contencioso com funções judiciais, onde as demandas ingressam sob o sistema de casos cuja análise é complementado com audiências. Nesses processos, lideranças indígenas acedem a processos de profissionalização, aportando assim para a internacionalização de suas lutas. O Foro Permanente da ONU tem sido um dos mais importantes espaços para a análise e o tratamento da situação indígena na Colômbia, em particular, sobre a recuperação de terras perdidas. Ressalta-se, também, que o processo de interlocução entre Estado e povos indígenas, focado sobre a produção de instrumentos de políticas públicas impôs sobre os povos indígenas tempos e termos estranhos a eles, no marco de um contexto que não tem sido favorável a políticas diferenciais que os beneficiem (SANTAMARIA, 2010).

Um dos produtos do fortalecimento das organizações indígenas é a construção de conceitos como ferramentas para a incidência política. Neles têm surgido expressões como “Salvaguarda étnica”, que ainda que valiosos nas buscas organizativas, resultam estranhos para alguns povos no contexto dos planos culturais.

Uma outra questão que causa dificuldades tem a ver com as consultas prévias, pois apesar de seguirem as orientações estatais, na prática funcionam em concordância com lógicas político administrativas departamentais, diferentes das perspectivas regionais das organizações indígenas e dos seus processos organizativos.

---

outros. Os crimes denunciados nesses Tribunais têm a ver com afetações à biodiversidade, à saúde humana, dos quais são responsáveis grandes empresas ao redor do mundo.

### 5.2.3. Questões éticas e jurídicas nos PSE

O PSE do povo Awá, Inkal Awá ou “gente da montanha”, habitante dos departamentos de Nariño e Putumayo na Colômbia, na fronteira com o Equador, foi um processo que precisou duas etapas. Parte da experiência e reflexões em torno dela são abordadas na pesquisa *Algunos dilemas éticos y jurídicos de la protección de los derechos humanos en el marco del proceso del plan de salvaguardia étnica del pueblo indígena Awá*, (BACCA, 2011), estudo feito desde a Antropologia Jurídica, observando o discurso dos Direitos Humanos usado pelo Estado colombiano. Esta observação foi feita desde a perspectiva Awá presente na sua Lei de Origem.

Na comparação descrita, a autora estabeleceu uma série de categorias a partir das quais evidenciar as diferenças entre as perspectivas Awá e estatal no processo em observação. As fontes materiais da justiça do povo Awá diante das fontes formais dos Direitos Humanos. A proteção do território pelo povo Awá, versus a agenda de desenvolvimento promovida pelo governo colombiano. O controle social e territorial proposto pelo povo Awá a ser exercida pelas suas autoridades, em contraposição à continuidade do projeto de *Seguridad Democrática*<sup>53</sup>. A concepção comunitária Awá, versus a concepção de sujeito de direitos do marco dos Direitos Humanos e, finalmente, os tempos da resposta institucional versus os tempos das vítimas.

Ditos dilemas jurídicos e éticos, identificados nas discussões entre os funcionários estatais e as organizações Awá, caracterizaram-se por diferenças quase irresolúveis. Tratava-se de um discurso totalizante, excludente e de desprezo por parte do Estado frente aos indígenas, sua realidade e, também, suas criativas estratégias de sobrevivência.

Em contraposição, na intenção de abrir e manter os canais de diálogo, a proposta Awá estava baseada no conceito de alteridade propunha modificar o discurso estatal baseado na defesa irrestrita do desenvolvimento e dos direitos humanos, sem desconhecer a experiência de dor das vítimas indígenas, nem suas possibilidades. Nas conversações como o povo Inkal Awá, os funcionários desconhecaram e não valorizaram estas alternativas.

---

<sup>53</sup> Política governamental do período presidencial iniciado no ano 2002 e até 2010. Um dos objetivos da política, no combate aos grupos armados, foi a integração de população civil que, mediante distintos mecanismos concretados como as redes de cidadãos entregando informação às autoridades. Esta política, devido aos seus impactos nos direitos humanos, foi comparada com as Doutrinas de Segurança Nacional implementadas em outros países da América décadas antes.

Nesse sentido, a autora (BACCA, 2011) insiste na necessidade de trabalhar desde a alteridade para conseguir se aproximar a essa outra realidade tão distante dos funcionários, que definem sempre as condições dos encontros, permanecendo distantes da vivência indígena, como aponta a autora a partir da coleta das vozes Awá, das pessoas que sobrevivem no meio da guerra colombiana. Na busca da interlocução, precisa-se a superação estatal do monolinguismo do discurso normativo dos direitos humanos, o que implica percorrer os territórios indígenas para facilitar o reconhecimento da diferença, o respeito pela autonomia e os princípios para propiciar concertação e a superação da lógica colonizadora, na procura do respeito aos Planos de Vida e o diálogo intercultural dos povos indígenas.

Finalmente, a autora (BACCA, 2010) ressaltou o grande aporte da Corte Constitucional na abertura dos espaços pelo reconhecimento da sobrevivência Awá no meio das mais adversas condições e, também, a contribuição das organizações Awá que conseguiram se fortalecer e articular em torno da definição dos PSE.

#### **5.2.4. Críticas aos discursos universais dos direitos humanos e o desenvolvimento presentes na jurisprudência da C.C.**

Uma outra pesquisa na aplicação de PSE corresponde ao povo Witoto (habitante da Amazônia colombiana), experiência da qual trata-se na tese *Indigenous Knowledges and Power in Friction with Human Rights and Development Discourses* (HERRERA, 2014). Desde uma perspectiva pos-estruturalista<sup>54</sup>, no capítulo quatro, o autor analisa a jurisprudência da Corte (sentença 025\ 2004 e auto 004\2009), algumas das suas categorias, fontes e critérios considerados e os efeitos delas na implementação. Nele, são descritas as diferenças de enfoque nas duas sentenças.

Ressalta-se a identificação que a Corte Constitucional fez sobre a forma específica em que o deslocamento forçado afeta os povos indígenas e, também, o reconhecimento sem antecedentes da responsabilidade do Estado colombiano nessa emergência humanitária (HERRERA, 2014). Segundo o autor, na sentença de 2004, os discursos internacionais dos direitos humanos das pessoas deslocadas foram localizados

---

<sup>54</sup> Segundo Arturo Escobar, antropólogo, pesquisador e docente colombiano, a teoria pós-estruturalista, um dos grandes paradigmas das ciências sociais, foca sobre a análise da linguagem, das significações e das representações. Para ele, na compreensão da realidade social precisa-se analisar a forma em que essa realidade é produzida a partir do linguagem o significado e a representação. Aspectos cuja abordagem é feita pela teoria pós-estruturalista (ESCOBAR,2002).

na escala nacional. No caso da sentença de 2009, por sua vez, esses discursos foram localizados nos contextos locais dos povos indígenas. A sentença deu ênfase ao território na sobrevivência indígena e sua perda pelo deslocamento forçado como fator de desintegração cultural que o obrigou a se refugiar nas cidades, em condições de pobreza. É especialmente difícil a situação das mulheres, convertidas, na sua maioria, em empregadas domésticas, dedicadas à mendicância ou à prostituição<sup>55</sup> (HERRERA, 2014).

Então, os conflitos bélicos e o deslocamento forçado por eles causado, exacerbam os riscos sobre a vida das mulheres e, em forma ainda mais complexa, das mulheres indígenas que pertencem a povos já marginalizados pelas estruturas socioeconômicas dominantes, discriminatórias e racistas. Isto torna-se fonte de desintegração das redes sociais, comunitárias e culturais de apoio dos povos indígenas. Citando um outro estudo, Herrera ressalta o fato de que as mulheres colombianas deslocadas, de ascendência indígena e africana, sofrem triplo processo de discriminação porque, além das anteriores particularidades pertencem a grupos considerados minoritários (HERRERA, 2009). No mesmo sentido, o autor lembra que na Ordem 251 de 2008 a Corte analisou os efeitos do deslocamento forçado nas crianças indígenas devido a os inúmeros e complexos riscos sobre a situação que motivaram uma alerta da corte ao Estado para o cumprimento urgente dos PSE.

Segundo o estudo, os Planos de Salvaguarda Étnica são processos participativos de “negociação intercultural” promovidos pelo Estado colombiano que envolvem adaptações de discursos universais, tanto dos Direitos Humanos quanto do Desenvolvimento, aos contextos locais. Estes discursos universais localizam-se em contextos indígenas locais propiciando, ao mesmo tempo, possibilidades de marginalização e emancipação de sujeitos subalternos, neste caso, indígenas (HERRERA, 2014).

De forma específica, a prevalência do discurso dos direitos humanos e seu uso pelos homens facilita seu maior empoderamento perante os operadores estatais, a maioria deles homens, dessas políticas. Isto implica uma acentuação das desigualdades de gênero e, em geral, a modificação das formas de exercício do poder ao interior desses povos. Nesse sentido, tais mecanismos podem reforçar desigualdades epistêmicas entre o Estado

---

<sup>55</sup> Ordem 092 de 2008. Referência: Proteção de direitos fundamentais das mulheres vítimas de deslocamento forçado por causa da conflito armado, no âmbito da superação do Estado de Coisas Inconstitucional declarado em sentença T-025 de 2004, após a sessão pública de informações técnicas feitas sobre 10 de maio de 2007 perante a Segunda Câmara de revisão.

e os grupos indígenas, afetando as suas possibilidades de reconhecimento e de inclusão em concordância com as epistemologias locais (HERRERA, 2014).

Seguindo a perspectiva de Foucault sobre a produção de sujeitos através de discursos de poder e conhecimento, a aplicação dela - neste caso – permite observar o discurso dos Direitos Humanos, promovido em sistemas democráticos de baixa intensidade, em todo caso, inscritos no paradigma desenvolvimentista e da modernização.

Supõe o autor, que através dos PSE podem ser reproduzidos esses modelos desde uso de discursos legais nos processos de implementação, os quais não têm coordenação entre reconhecimento cultural, representação política e redistribuição econômica para povos indígenas deslocados (HERRERA, 2014).

### **5.2.5. Propostas conceituais e metodológicas a partir dos Planos de Salvaguarda Étnica**

Em *Palabra de abundancia: saberes indígenas que fortalecen diálogos interculturales de derechos humanos en la Amazonia colombiana*, AD Herrera (autor acima referido), fez análise desde uma abordagem pós-estruturalista, de descolonização e na perspectiva subalterna dos direitos humanos, é observado o papel das sabedorias da Gente do Centro – grupo multiétnico da Amazônia colombiana – no Plano de Salvaguarda Étnico Witoto Capítulo Leticia (PSE). Ali, são observados os PSE como diálogos interculturais em que está ausente a equidade pois os povos indígenas são obrigados a se expressar segundo os discursos de direitos humanos do Estado e da Corte Constitucional.

Contudo, nele são referidas certas formas de sabedoria indígena, historicamente desvalorizadas, estigmatizadas e silenciadas pelas relações coloniais de poder. Então, ali, os diálogos podem se tornar também em fontes de empoderamento coletivo, fortalecimento da identidade e de políticas públicas plurais, capazes de reconhecer e confrontar a especificidade da marginalidade histórica desses povos (HERRERA, 2014b).

Então, a denominada aliança de Centro funciona como uma estratégia de Negociação Inter-étnica para a resistência diante da marginalização histórica infringida sobre os povos amazônicos pelos exploradores do meio Amazonas, com a cumplicidade do Estado colombiano (HERRERA, 2014b). Assim, o PSE Witoto constitui-se em uma oportunidade para o fortalecimento da sobrevivência desse povo.

Por outra parte, a partir da experiência com o PSE do povo Pijao, no texto *Aportes desde el enfoque de acción sin daño y el enfoque diferencial étnico a la elaboración de*



*diagnósticos para Planes de Salvaguarda Étnica* (REYES, 2014), pesquisa elaborada desde uma perspectiva auto-reflexiva sobre a questão metodológica nos processos de intervenção social são apresentadas algumas contribuições para o aprimoramento dessa estratégia, considerada particularmente importante nos territórios indígenas. Depois de descrever os principais elementos da ASD (Ação sem Dano) e a sua aplicação na elaboração do caso referido, o autor fez algumas sugestões motivadas pela sua preocupação pelas questões éticas na intervenção social. No caso tratado, a aplicação de medidas de proteção em povos afetados pela guerra na Colômbia.

Frente ao complexo contexto de múltiplas tensões e violações aos direitos humanos, o autor insistiu na inclusão da premissa do não prejudicar e de gerar contribuições focadas sobre a prática e reflexão aos atores desse processo, especialmente os grupos externos de apoio (REYES, 2014). Daí a ênfase sugerida ao uso da metodologia ASD na aplicação dos PSE sob a premissa de "não causar dano" ("do no harm"), derivado do princípio hipocrático de "não fazer mal".

Além disso, no interesse de evitar problemas causados pela homogeneização resultante do uso de metodologias excludentes que, nesses contextos, passam por acima das particularidades locais, se faz necessário analisar as consequências das ações humanitárias e a importância da participação das comunidades. Intervenções que têm que incluir o enfoque diferencial que, ainda em construção, pode se complementar com a ASD. É possível contribuir com a construção da autonomia das comunidades ao reconhecer a complexidade desses contextos, nos quais, há relações de poder assimétricas, geradas por processos de dominação e colonialismo. Tensões que atravessam o padrão de desenvolvimento, as visões indígenas e seus modelos de vida.

O autor conclui (REYES, 2014), que alguns espaços definidos na construção e validação coletiva de decisões na elaboração do PSE evidenciam em maior grau as decisões do que as das organizações das comunidades que dizem representar. Além disso, alguns resultados negativos do processo são o produto, entre outras, da falta de aplicação da abordagem ASD, ausência que vinculasse com a abordagem diferencial ainda em construção.

#### **5.2.6. Sobre a eficácia estatal na de proteção dos povos indígenas**

Uma outra pesquisa analisa a eficácia das decisões da Corte Constitucional na formulação e implementação dos Planos de Salvaguarda Étnica: *Pueblos Indígenas en*

*Riesgo de Exterminio. Planes de Salvaguarda y Materialización de Derechos* (SUÁREZ, 2016). O interesse dela foi procurar determinar se uma mudança positiva foi relatada após a decisão judicial ou pelo menos a ameaça de risco contra os povos indígenas citados ter sido contida (SUÁREZ, 2016, tradução nossa). A preocupação pela questão da *Eficácia jurídica* das decisões da Corte, tem a ver, segundo a autora, como questão de humanidade, convicção que valoriza os preceitos constitucionais relacionados aos direitos humanos e às características identitárias de uma sociedade que se propõe ser intercultural e que ainda não consegue se aproximar do cumprimento desses mandatos.

Desde uma abordagem hermenêutica, a autora (SUÁREZ, 2016) estudou os relatórios de cumprimento das ações no tratamento da situação de risco denunciada na ordem 004 de 2009 redigidos pelos diferentes "atores". Assim, foram comparados os relatórios correspondentes ao período 2003 a 2015, articulados desde a experiência da autora acompanhando processos de formulação e implementação do PSE. Nas suas observações, a autora encontrou vários obstáculos no cumprimento das ordens: problemas orçamentais, políticas estatais adotadas em matéria econômica orientada ao fortalecimento do setor privado e, claramente, a persistência do conflito armado. Isto é, a falta de solução das causas estruturais do risco para a vida dos povos indígenas. Segundo a autora Suárez (2016), as políticas económicas e o investimento estrangeiro são incompatíveis com os interesses e a sobrevivência dos povos indígenas.

Além disso, soma-se o dissenso entre as organizações indígenas, o governo e a Corte Constitucional em relação à caracterização da situação desses povos. Trata-se de uma situação de extinção, de desaparecimento ou de extermínio? Isto incide nas responsabilidades a serem assumidas pois a falta de clareza no assunto facilita a evasão de responsabilidades ao deixar dúvidas a respeito da intencionalidade implicada (SUÁREZ, 2016).

A disparidade de critérios para determinar se uma comunidade está em risco extraordinário ou extremo, se é de extinção, extermínio ou desaparecimento (SUÁREZ, 2016) causa inconvenientes na eficácia das decisões judiciais para a garantia dos direitos humanos. Finalmente, a visibilização do problema do deslocamento forçado no país e a definição das responsabilidades políticas na matéria parece ficar só como mudança retórica diante do “risco de extermínio de povos”. Isso porque, até o momento do estudo, nenhum dos Planos de Salvaguarda Étnica tinha sido executado. Entretanto, os fatores causantes do deslocamento tem se incrementado ou são política governamental

(exploração minera, energética e de hidrocarbonetos). Desta forma, a vulneração de direitos e o extermínio de indígenas ainda estão acontecendo (SUÁREZ, 2016).

### 5.2.7. Desde a justiça constitucional diferencial

Um outro estudo com PSE, a pesquisa denominada *Justicia constitucional diferencial indígena, una respuesta al estado de cosas inconstitucionales desde los planes de salvaguarda de las comunidades indígenas Embera Chamí y Awá organización Unipa y Camawarí de Nariño*<sup>56</sup> (RAMÍREZ, 2016), desde uma aproximação hermenêutica e sócio jurídica da jurisprudência. Nela, indaga sobre o lugar da Justiça Constitucional na superação da situação que pretendia-se tratar com os PSE. Assim, analisa o impacto desses PSE nos indígenas Awá e Embera Chamí de Nariño.

Ramírez (2016) abordou os fundamentos teóricos das justiças indígenas e a aplicação do princípio de autodeterminação<sup>57</sup>, análise de aspectos da jurisdição constitucional colombiana e indígena, princípios sobre autonomia, território e identidade indígena, enfoque diferencial, reconhecimento e aplicação da jurisdição indígena. No estudo, abordou as raízes filosóficas e histórica do constitucionalismo colombiano; europeia, inglesa, francesa assim como a norte-americana. Nessa retrospectiva, é considerada a concepção de justiça dos povos indígenas.

Segundo o estudo, os PSE têm aportado ao fortalecimento da autonomia indígena. Isto foi observado, por exemplo, na priorização do fortalecimento cultural e identitário usando o território como fonte do Direito “Mayor”. Nos casos específicos observados, os povos decidiram autodenominar-se nações a partir do reconhecimento de seu contexto histórico, sua cosmovisão, sua língua, sua justiça própria ou *guardia indígena*. O princípio de autodeterminação foi introduzido na definição dos Planes de Salvaguarda em Nariño, recolhendo assim os princípios constitucionais no aporte ao enfoque diferencial.

Os estudos resenhados nos parágrafos anteriores (LOPEZ, RODRÍGUEZ E SUAREZ, 2010; MORA, 2010; BACCA, 2011; HERRERA, 2014; SUÁREZ, 2016; RAMÍREZ, 2016) aprofundaram as questões conceituais, metodológicas, de verificação de resultados e de eficácia da aplicação dos PSE, assim como aspectos éticos, políticos e

---

<sup>56</sup> Álvaro Hernando Ramírez Montufar; Doutor em Direito, Universidad Santo Tomás (tese meritória); Mg. em Direito Público (Universidad Santo Tomás, Colombia. - Universidad Konstanz, Alemanha).

<sup>57</sup> O autor teve como propósito o análise de outros muitos aspectos sobre o tema tratado, tão variados e de escrita tão singular na parte introdutória que resulta - as vezes- confusa. Só várias leituras do documento permitiu alguma compreensão, depois, sua tradução ao português para o estudo presente. Assim, optasse aqui por mencionar só alguns dos aspectos apresentados pelo autor.

epistemológicos do relacionamento entre povos indígenas e funcionários estatais. Coincidem em que o Estado não fez cumprimento das ordens da Corte Constitucional; oferecem perspectivas críticas ao discurso dos direitos humanos defendido pelo Estado colombiano pelo falta de cumprimento das medidas observadas, inclusive, consideradas de emergência.

As pesquisas indagaram sobre as repercussões criminais e administrativas (LOPEZ, RODRÍGUEZ E SUAREZ, 2010) no assunto tratado; uma delas caracterizou e destacou o âmbito da judicialização da política no qual as lutas indígenas tem se articulado e posicionado nas décadas recentes (MORA, 2010) e outra fez referência aos dilemas e contradições em que estão inseridos os processos surgidos no contexto da emergência humanitária ao tentar responder em concordância (BACCA, 2011); outras ofereceram propostas no nível metodológico (REYES, 2014) e conceitual (HERRERA, 2014) ao observar os efeitos das intervenções estatais em contextos locais nos quais os povos indígenas já sofreram muitas violações aos seus direitos humanos e reconheceram as estratégias indígenas pela própria proteção a partir de adaptações dos mecanismos estatais, estratégias estas baseadas na solidariedade entre povos próximos. Outras (SUÁREZ, 2016) insistem em ressaltar a responsabilidade estatal no etnocídio indígena em Colômbia, principalmente ao manter políticas de desenvolvimento causantes de deslocamento e gerar a partir delas, um contexto de violência contra os povos indígenas.

## **CAPÍTULO 6 - Comentários sobre os percursos dos planos de salvaguarda étnica**

Em relação à aplicação dos PSE, vários aspectos podem ser levados em conta, apresentados aqui na intenção de responder às inquietações propostas neste estudo; observação dos percursos dos ditos Planos, do seu estado de avanço, possíveis dificuldades e obstáculos. Lembre-se que, na leitura desses percursos, procuram-se oferecer comentários críticos sobre o tratamento oferecido pelo Estado colombiano ao etnocídio dos povos indígenas na Colômbia. Nesses comentários são integradas a revisão bibliográfica e observações a partir da experiência da autora com PSE.

Quanto aos mecanismos usados na aplicação dos PSE, mesmo que foram definidos como medidas extraordinárias, eles ficaram em quase os todos seus aspectos sob a vontade estatal; disposições orçamentárias, datas do início das consultas, os locais e até do enfoque ao sentido dos Planos.

Além disso, se faz preciso lembrar que sendo que os tempos em que tinham que ser “formulados” e “aplicados” os Planos foram ultrapassados em relação ao prazo definido pelo judiciário, tais medidas ficaram presa de distintos períodos de governo, agendas de cada um deles, critérios, disposição e, claramente, de posicionamento frente à dinâmica econômica e bélica, fatores condicionantes na sobrevivência indígena.

E assim que as consultas internas nos territórios indígenas aconteceram no meio da transição de períodos de governo. O primeiro deles entre 2002 – 2010 (COLOMBIA, 2009), período em que quase de forma simultânea, diretivas presidenciais que acentuavam alguns fatores da confrontação, foram emitidas. Muitos crimes contra os povos indígenas aconteceram ao mesmo tempo em que estavam sendo promovidas intervenções militares nos territórios<sup>58</sup>.

Apesar do seguinte governo (2010 - 2018) ter procurado as condições pela assinatura de um Acordo de Paz, como reconhecimento do conflito armado e a emissão de políticas de reconhecimento e reparação às vítimas, a agenda econômica não foi modificada.

---

<sup>58</sup> Tratou-se da implementação do *Plan Colombia* e de diretivas presidenciais especificamente definidas sob a convicção da não existência de áreas vedadas no país para a intervenção da Força Pública.

Nessas condições, as dinâmicas de confrontação bélica continuaram incidindo nos territórios indígenas e fatos inclusos dentro da emergência humanitária (deslocamento forçado, confinamento, assassinatos, etnocídio) continuaram acontecendo. Além disso, fatores inseridos nessa violência não foram eliminados e poucos deles conseguiram ser atenuados na intensa batalha jurídica (fumigações com glifosato, desmatamento e vários "ataques ao meio ambiente", colonização e incursão de latifundiários) (LÓPEZ, et al, 2010).

A continuação algumas considerações diante as formas em que têm sido conduzidas as consultas por parte do Estado, as condições em que tiveram que ser efetuadas as tais consultas pela salvaguarda, os conteúdos das propostas e a aplicação dos PSE.

### **6.1. Reafirmação de mecanismos de mobilização legal para dar início aos PSE**

Na expectativa de vários dos povos indígenas pelo início das consultas internas para definir os PSE, foi preciso se apoiar, novamente, na “mobilização legal” transnacional, seguindo os caminhos observados e analisados por Santamaría (2010). Apesar da importância da visibilização desse jeito conseguida, ainda esperam-se respostas estatais concretas. Ao invés disso, resulta evidente a emissão de mais jurisprudência insistindo na emergência humanitária de tal ou qual povo e reclamando - ao Estado- o cumprimento das anteriores ordens<sup>59</sup>.

Quando finalmente as organizações indígenas conseguiram a atenção estatal perante os PSE, o processo seguiu etapas de “protocolização”, “formulação” e como promessa, a denominada “concertação” das medidas de Salvaguarda. Uma vez estabelecidos os acordos, consultas internas começaram a ser adiantadas nos resguardos indígenas.

Uma vez iniciados os “diseños” dos documentos com as propostas pela salvaguarda de cada povo, gradualmente e em forma isolada do conjunto deles, logicas de regulação, contratação, gestão pública foram determinadas por funcionários estatais responsáveis das tarefas de formulação dos PSE.

---

<sup>59</sup> Perante casos de emergência humanitária muito grave (como caso dos Povos Awá, Nukak, Embera, outros), delegados das instituições chegaram até o lugar, centos de cartas e compromissos foram assinados, mas as condições para o restabelecimento de direitos desses povos, nesses dez anos, não foram propiciadas.

Em função das contratações para conformar equipes de pesquisadores, foram exigidos as organizações indígenas níveis de especialização e capacidade de gestão pelo acesso aos Planos de Salvaguarda, em particular no relacionado com o orçamento.

Se faz preciso lembrar a falta de vontade estatal pelo cumprimento da salvaguarda da vida dos indígenas e as garantias pela sua permanência nos territórios e sem o interesse em ganhar protagonismo mediático só com declarações e promessas que, evidentemente, não resultaram na diminuição do deslocamento indígena, como será exposto mais na frente e com dados das instituições de controle.

Nessa perspectiva, aquilo ofereceu a impressão de tratar-se de um assunto ordinário mais e, desse jeito, a emergência humanitária foi ficando presa da banalização. A evidente dominação burocrática<sup>60</sup> em curso foi se consolidando neste terreno até conduzir o processo numa lógica na qual eram os povos indígenas os chamados a responder pela sua salvaguarda diante das instituições estatais.

Por sua vez, as organizações indígenas concorreram entre elas pelo acesso aos direitos oferecidos pelo Estado e sob agendas de consumo. Nessa dinâmica, as assimetrias entre profissionalizados e tradicionais, urbanos e rurais, homens e mulheres foram exacerbadas, acentuando a fragmentação interna de algumas organizações.

Em alguns casos, as expressões de corrupção foram fortalecidas pela incidência dos muitos assessores com interesse contrapostos. Por exemplo, no caso de algumas lideranças, embora participando em processos de qualificação promovidos por coletivos jurídicos que acompanham a luta diante da grande mineração de carvão na Guajira (assessoria de inegável aporte), quase simultaneamente ditas lideranças cediam perante estratégias de cooptação empreendidas por empresas exploradoras, expertas na matéria devido às décadas de intervenção na região. A troca entre essas lideranças e as empresas esteve baseada no intercâmbio de legitimação da exploração perante privilégios individuais<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Alguns dos critérios observados foram a adjudicação dos contratos, apólices de cumprimento e índices de cumprimento, eficiência e rentabilidade. Nessa questão, são seguidas as pesquisas de Weber, a respeito da autoridade racional –legal, processo ligado à burocratização e racionalização baseados em mecanismos institucionais e critérios gerenciais (WEBER, 1994).

<sup>61</sup> Práticas advertidas pelas comunidades indígenas na realização dos PSE e que continuaram acontecendo, especialmente, no departamento da Guajira, no norte da Colômbia.

## 6.2. Consultas Prévia: Mecanismo deslocado.

Sendo que o judiciário definiu a necessidade de someter os PSE às consultas, qual o seu lugar no cumprimento de ditas medidas de emergência aqui observadas quando, justamente o deslocamento forçado e o confinamento de povos indígenas são a expressão da inoperância das ditas Consultas? A falta de cumprimento da Convenção 169 derivou na magnitude do deslocamento forçado que vivem os povos indígenas e afrocolombianos na Colômbia<sup>62</sup>, fenômeno que tenta ser resolvido mediante Planos de emergência como foram pensados os PSE.

A Consulta Prévia, mecanismo que evidentemente tem adquirido muita importância no âmbito do reconhecimento da voz indígena, na prática tem gerado mais conflitos do que reais benefícios para os povos indígenas. São várias as vozes indígenas que reivindicam o respeito desse recurso, no entanto, observam-se várias dificuldades na sua aplicação: a negação por parte de algumas instituições da existência de comunidades indígenas em áreas para projetos econômicos, a forma em que são realizadas ditas consultas e seus métodos de divulgação, a informação e a confusão entre essas consultas, a ênfase na linguagem técnica dos projetos, que exclui os indígenas da participação real, o desprezo das empresas à leitura indígena sobre os impactos ambientais dos projetos, o aproveitamento das necessidades nos territórios indígenas para comprar a sua aceitação, o assédio armado nos territórios e o deslocamento de indígenas que se opõem aos projetos, entre muitas outras dificuldades.

Alguns dos aspectos acima mencionados já foram considerados no artigo do portal *la Silla Vacía*, depois de analisar as declarações do Relator James Anaya, de entrevistar lideranças da ONIC, e assessores dessas organizações. Segundo os entrevistados, a Consulta Prévia tem sido convertida em uma “farsa multicultural” (LA SILLA VACIA, 2009) o que tem levado a concluir que estas consultas perderam o sentido estabelecido na Convenção 169 da OIT.

---

<sup>62</sup> É preciso lembrar que o seguimento do processo de intervenção judicial não só inclui os espaços conformados pelas organizações indígenas e organismos internacionais de defesa de direitos humanos, mas também instituições de controle, Força Pública e mais outras que levam registros dos inúmeros ataques contra a sobrevivência indígena, conjunto de fatos que evidencia a sistematicidade do etnocídio. (COLÔMBIA, 2009).



### 6.3. A busca pela salvaguarda no meio da emergência humanitária, o deslocamento e o confinamento de comunidades

A presença de distintos atores armados, que já foi advertida pela Corte Constitucional (COLÔMBIA, 2009) e pelas mesmas organizações indígenas, não parece ter sido analisada na sua magnitude e impacto por parte do Estado. Como foi evidenciado nos percursos nos territórios pelos PSE, cada um dos atores armados opera como um sistema punitivo<sup>63</sup> ao gerar sistemas de controle nos contextos locais, normas próprias cujo cumprimento é exigido sob a ameaça de serem punidos aqueles que não acatarem.

As restrições nas comunidades são inúmeras, mesmo que a autonomia indígena subordinada pela confluência dos distintos atores armados e as suas dinâmicas de expansão, dissolução, reagrupamento, fora do controle estatal, mas as vezes, dentro de um contexto de violência contra povos indígenas, sob conceitos racistas, incentivados pelo Estado.

Imagem 3, Minga Humanitária Awá pela recuperação de corpos. Fonte: UNIPA.



---

<sup>63</sup> Aqui é acolhido o conceito de sistema punitivo, analisado no estudo de Londoño Berrío Sistemas punitivos y derechos humanos. Londoño usa o conceito de *Pluralismo Punitivo*, para representar a coexistencia de três sistemas punitivos: o miliciano, o paramilitar e o estatal. (LONDOÑO, 2016).

Imagem 4. Acesso a túmulos Wayúu em áreas confinadas pela mineração de carvão.  
Guajira, Colombia. Fotos da autora (COLOMBIA, 2014)



Imagem 5. Encontro familiar junto dos túmulos Wayúu em áreas confinadas pela  
mineração de carvão.



Imagem 6. Confinamento\deslocamento forçado de *rancherías* Wayúu pela expansão da grande mineração de carvão, Guajira. Fonte: ICANH, 2017.



O anterior resulta ainda mais complexo ao considerar as instituições estatais e seu histórico relacionamento com os povos indígenas. Entidades territoriais de distinto nível, grandes empresas, latifundiários, estão, cada um, envolvido em lógicas e esquemas de autoridade, procurando conseguir o seu particular interesse, aproveitando o caráter heterogêneo do Estado colombiano e os interesses em disputa entre os funcionários, o que oferece um panorama no qual a autonomia indígena resulta muito condicionada.

É assim que acontece que os territórios indígenas estejam inseridos dentro da intrincada sobreposição de distintos e históricos ordenamentos, onde são exercidas as distintas autoridades mencionadas (legais e ilegais), que se valem de específicos sistemas punitivos para o controle de cada área, produzindo várias fronteiras com suas correspondentes defesas, vinculadas com complexas dinâmicas que têm provocado conflitos com outros países<sup>64</sup>.

É importante lembrar que muitos povos indígenas foram divididos pela instauração dessas fronteiras e estão sendo gravemente afetados pelas dinâmicas regionais desatadas pelos governos colombianos. Ressaltam-se os casos dos departamentos de Chocó, Nariño, Guajira, Amazônia, entre outros.

Além disso, as mencionadas intervenções têm efeitos acentuados perante a confluência das distintas intervenções (COLÔMBIA, 2009). O mapa seguinte apresenta as áreas de localização dos povos definidos pela Corte sob a categoria de “povos em risco de extermínio físico e cultural”, povos inseridos em processos de fragmentação territorial, condicionados pelo exposto em parágrafos prévios.

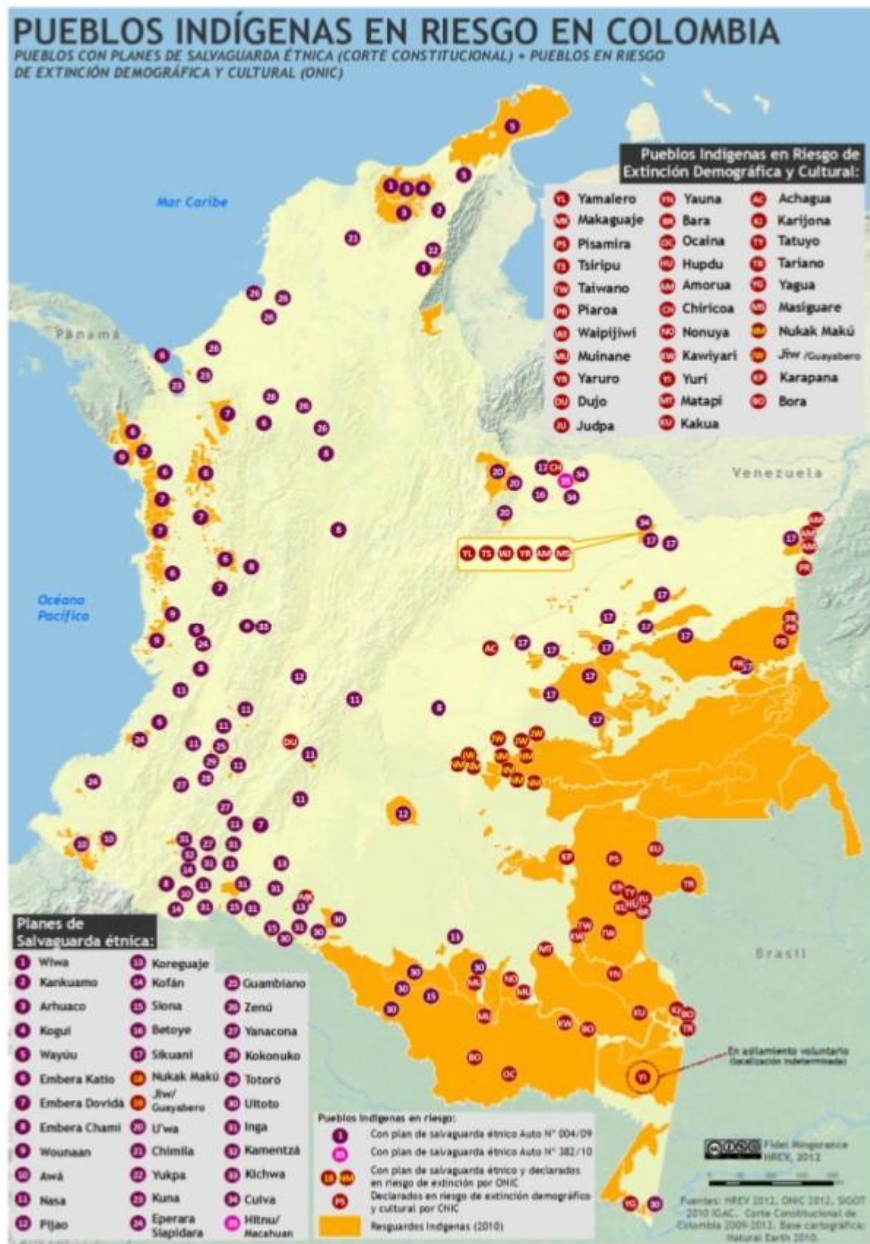
Só articulando os fatores e dinâmicas mencionadas em parágrafos acima, pode ser compreendido o impacto na vida indígena das pressões dos distintos atores envolvidos nas intervenções econômicas e militares citadas. Ditos grupos, no exercício de sua “autoridade”, operam sob inúmeras modalidades de vitimização dos povos indígenas, da população afrocolombiana e dos camponeses.

---

<sup>64</sup> É preciso lembrar que Colômbia converte-se em ponte de conexão entre as Américas do Norte e do Sul. Suas características geoestratégicas estão ligadas a sua localização entre o mar Caribe e os países andino-amazônicos, entre o oceano Pacífico e a Orinoquia. Então, áreas imensas têm sido incorporadas gradativamente nas dinâmicas das economias de cada região, do trânsito de grupos armados e para o narcotráfico.



Mapa 4. Localização de territórios dos povos indígenas priorizados pela Corte Constitucional. Fonte: Source: geoactivismo.org (2012).



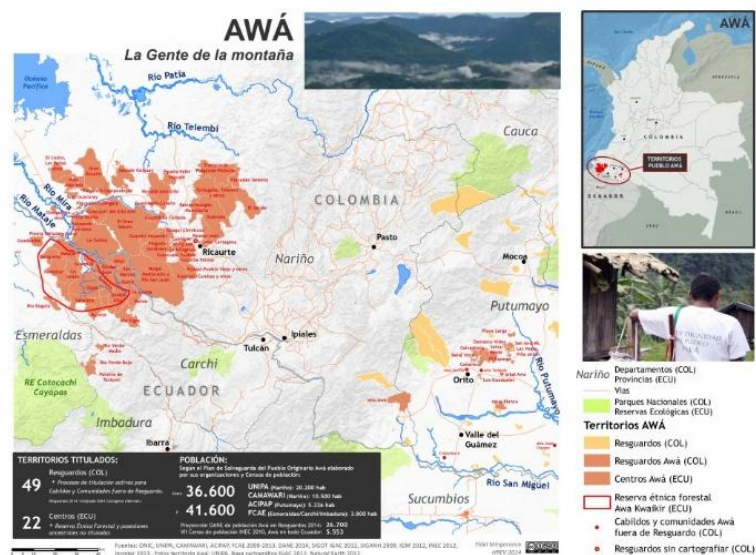
A fragmentação territorial e os efeitos disto nas condições para a autonomia desses povos foram observados por Clavero (2011). Sobre a situação do povo Awá, o jurista espanhol considerou;

El pueblo Awá se encuentra enormemente debilitado en Colombia para defenderse a sí mismo no sólo por la envergadura de la agresión que afronta ni tampoco tan solamente porque esté dividido entre fronteras estatales y departamentales. La división es también interna en resguardos discontinuos

que distan de cubrir la integridad del territorio Awá en Colombia. Suele entenderse que es la Constitución la que establece un sistema que, como el de resguardos, es de matriz colonial, pero la misma realmente prevé su conversión en entidades territoriales indígenas, en territorios que pudieran corresponderse mejor con la geografía de los pueblos. La Corte Constitucional ha insistido en que tales entidades no deben subordinarse a la administración municipal pues, al atender derechos de pueblos, son de rango incluso superior, pero el Gobierno saliente ha seguido una línea de supeditación de los resguardos a los municipios con grave afectación de la autonomía indígena. (CLAVERO, 2011, p. 191).

A observação de Clavero aplica-se à situação da maioria de povos indígenas. Os esforços estatais na reativação das aspersões do glifosato, por exemplo, renova a intransigência de priorizar esquemas de punição que não só desconhecem direitos humanos da população que mora nas áreas intervindas nessa política antidrogas mas, exatamente, os vulnera devido a que, nessa perseguição contra as drogas, os atacados são os povos já que, na perseguição de cultivos ilegais, são punidas pessoas que estão na base da cadeia produtiva do alucinógeno e não os grandes empresários.

Mapa 5. Localizaçõ territoríos Awá, departamento de Nariño. Fonte: UNIPA, 2012.



A destruição de imensas áreas por causa da aspersão indiscriminada de glifosato, os altos índices de desnutrição da população infantil e das mulheres diante da perda da flora e da fauna, fonte de alimentos para eles, a perda de plantas medicinais de uso tradicional, a contaminação da água e, claramente, as doenças da pele, entre as mais visíveis, mas não as únicas são os efeitos evidenciados ao percorrer os territórios

indígenas na procura de elaborar as propostas de PSE no departamento de Nariño (UNIPA, 2009).

#### **6.4. Reiteração de ciclos ordinários diante o extraordinário**

Além da influência da lógica da burocratização em que ficaram inseridas as etapas de aplicação dos Planos, houve distorções nos objetivos de verdade, justiça, não repetição, definidos pelo judiciário ao serem interpretados em forma fragmentada pelos funcionários estatais.

Segundo aqueles profissionais, os PSE corresponderiam a agendas de consumo a ser cumpridas em termos de serviços por cada uma das instituições do Estado, às que adicionam-se trabalhos por componentes de gênero, étnico, idade, entre outras, mesmas pelas que os indígenas tem demandado ausência de cumprimento ou precariedade na atenção.

Várias confusões surgiram nas comunidades pela possível subordinação da verdade e a justiça procuradas pelas famílias de vítimas, diante da expectativa de projetos dos quais se beneficiaram algumas lideranças indígenas. Aquela particular expectativa pela qual o ressarcimento por violações aos direitos humanos seria conduzido pelos caminhos da execução de projetos econômicos.

Iniciativas similares foram respaldadas por acadêmicos interessados em serem aceitos posteriormente na execução de projetos na região. Tal dinâmica tem contribuído não pouco na naturalização da corrupção e de crimes contra vida em distintas regiões do país (COLOMBIA, 2014).

Por outro lado, em alguns dos processos de diagnóstico, foi evidente a saturação de agendas definidas por distintos organismos e instituições, exercendo pressões aos já angustiados povos que, por sua vez, fizeram enormes esforços por diferenciar sua própria agenda e os caminhos no tratamento de sua situação. A presença de apoios externos sempre é muito valorizada, principalmente no período referido, resultando imprescindível a visibilização da situação humanitária. No entanto, fica nas organizações indígenas fortalecer as suas próprias tarefas no meio das possíveis confusões em torno de funções, agendas, interesses individuais ou coletivos (UNIPA; 2009).

Por outra parte, as medidas extraordinárias decididas pelo judiciário viraram ordinárias, repetindo assim o mesmo ciclo dos caminhos ordinários, envolvidos na mesma burocracia relacionada com os incumprimentos anteriores questionados pelo judiciário (COLÔMBIA, 2004; COLÔMBIA, 2009). Nesse contexto, foi evidente o desconhecimento do *princípio de exceção de inconstitucionalidade* definido pela Corte Constitucional.

Então, a ação estatal tem sido, nos casos mais assustadores de vitimização dos povos, inoperante, pouco coerente e, principalmente, indolente. A situação do povo Awá, outra vítima da atroz prática de não distinção entre combatentes e civis por todos os grupos armados, a despeito das mínimas normas humanitárias (VERDADABIERTA.COM, 2009), foi, e continua sendo, desconsiderada pelo Estado (UNIPA, 2009).

### **6.5. Estado de aplicação dos PSE**

Em concordância com os achados nas pesquisas, incluindo reflexões sobre as experiências locais na sua aplicação, os informes das instituições estatais e de defesa de direitos humanos próximas desse processo, assim como das demandas das organizações indígenas diante instancias internacionais, os Planos de Salvaguarda Étnica não têm sido aplicados.

Apesar dos critérios estabelecidos pela Corte, a priorização dos PSE não foi considerada e, no seu lugar, os prazos ficaram esgotados em trâmites e procedimentos que, como no caso da Consulta Prévia, já são fonte de conflitos entre as instituições estatais e as organizações indígenas.

Para elucidar o anterior, sendo que os conteúdos dos PSE teriam que considerar o trabalho interno de cada povo em consultas internas sobre as medidas de salvaguarda étnica, é preciso dizer que ditos processos não superaram a etapa de formulação, ou seja, a elaboração de documentos validados por autoridades, lideranças e comunidades, documentos entregues ao Ministério do Interior<sup>65</sup>.

Diante as petições das organizações indígenas sobre os PSE, as respostas estatais têm sido dispersas, imprecisas ou evasivas. Algumas das justificativas têm sido a

---

<sup>65</sup> Como definido pela Corte Constitucional, várias responsabilidades teriam que ser assumidas pelas instituições quanto a: tarefas de coordenação, orientação dos percursos e quanto à procura da “salvaguarda étnica”.



falta de disponibilidade orçamentária, a transição de um a outro governo e as correspondentes mudanças de funcionários, agendas e prioridades, a dispersão entre instituições, a falta de acordo na interpretação jurídica das diretrizes, a relativização da urgência, entre outras razões.

Além disso, a falta de cumprimento estatal na proteção dos povos indígenas tem sido justificada pela situação do conflito armado<sup>66</sup>, ausência que, por sua vez, constitui um dos fatores que contribuem ao controle territorial exercido por distintos grupos armados. Nesse sentido, a situação fica num círculo vicioso perante o qual as comunidades não têm a quem recorrer pela sua proteção e, entretanto, sobrevivem não fato de estar suas lideranças estigmatizadas e ameaçadas como objetivos militares.

O anterior corresponde ao referido por Clavero quando afirma que “La Constitución de Colômbia está neutralizándose en todo cuanto interesa a los pueblos indígenas” (CLAVERO, 2011, p. 191). As formas em que são causados impactos nos territórios indígenas pelos grandes projetos de intervenção extrativista é aproveitada para a fragmentação territorial causada nesses territórios pelos sucessivos períodos de ocupação e despojo territorial.

Para os povos sempre foi claro que o fundo das questões a resolver tem a ver com a ferocidade do modelo econômico que mediante empresas e projetos de grande envergadura têm afetado seus meios de vida, deixando os seus territórios em fragilidade, deteriorando as fontes de água e criando obstáculos ao acesso dos médios de vida (COLOMBIA, 2014), como pode ser observado na imagem seguinte.

---

<sup>66</sup> Respeito ao Auto 382, o informe descreve brevemente como o conflito armado condiciona, em parte, os ritmos do processo ao limitar, por exemplo, o ingresso das instituições aos territórios.

Imagem 7. Territórios Wayúu na Guajira Media atravessados pela extração e o transporte do carvão. Foto 1. Fonte: foto da autora.



Imagem 8. Destruição da natureza pela extração de carvão. Fonte: María Cristina Figueroa Bouriyu, 2014.



## 6.6. Entre confusões e distorções

Então, sendo que equipes de profissionais para efetuar os diagnósticos foram integradas por indígenas que receberam acompanhamento de profissionais não indígenas,

isto gerou confiança nos processos de diagnóstico. A intervenção institucional definida em acordo com lideranças e levada adiante por profissionais em campo às vezes resultou limitada diante dessas expectativas, explicadas pela magnitude -até esse momento – do desconhecimento do conflito vivido lá. Nesse sentido, algumas equipes de operadores das consultas se sentiram desbordadas pelas exigências de cumprimento de funções muito além das que tinham sido previstas ou advertidas pelos intermediários que propiciaram as consultas.

Quanto aos efeitos das intervenções na procura de aplicar os PSE sobre povos vitimados, surpreendentes situações apresentam-se quando os mencionados processos são feitos ao margem das decisões de quem serão objeto das medidas a implementar.

No caso de alguns PSE na Amazonia, especificamente na Chorrera (COLOMBIA, 2013), a mensagem transmitida pelos equipes de profissionais indicava que, *graças às decisões da Corte Constitucional* esses povos seriam objeto de reparação. No entanto, para algumas avós aquilo supus uma intromissão pois a aproximação dos tais equipes, não considerou o percurso de dor e injustiça vivido por seus habitantes.

No Gran Resguardo Prédio Putumayo, na Amazônia, na bacia do Rio Igara Paraná habitam netas e netos de sobreviventes ao genocídio perpetrado pela Casa Arana no começo do século XX. Pessoas que levam um século esperando a justiça estatal.

Perante aquilo, qual o impacto de intervenções como as mencionadas, em povos sobreviventes, para quem o Estado tem um caráter dual entre opressor e evasivo? Esta perspectiva abrange algumas organizações que, mesmo procurando a proteção desses povos, não têm consultado a imersão de profissionais lá, nem considerado os efeitos das intervenções que abrem portas de memória de inegável impacto emocional<sup>67</sup> e gera

---

<sup>67</sup> Diante do genocídio dos povos da Amazônia há um século, de acordo com o pesquisador colombiano, Juan Alvaro Echeverri, que trabalha com filhos dos sobreviventes há mais de trinta anos, “El impacto de la industria del caucho sobre los indígenas de esta región fue enorme. La población total fue reducida tal vez a menos de un décimo entre los años 1900 y 1930, y los supervivientes fueron forzosamente reasentados sobre el río Putumayo y más al sur. Unos pocos escaparon hacia el norte o se escondieron en el monte. Su organización social, política y ceremonial fue severamente fracturada y su territorio fue despoblado, a medida que el bosque volvía a cubrir lo que había sido una región densamente poblada. En 1908, T. Whiffen calculó en 46.000 la población total de los indígenas del Putumayo” (ECHEVERRI, 2010, p. 472). Foram mais de 2.000 okaina exterminados pela febre da Casa Arana à procura da borracha. Falar disso hoje é para os netos dos sobreviventes abrir o “canasto de las tinieblas”, fechado há décadas, causando, por isso, muita dor. É assim que antes que lembrar o horror que sofreram seus parentes, preferem curar (ECHEVERRI, 2010).

expectativas a partir dessas intervenções, mesmas que eventualmente podem resultar frustradas.

Em outros casos, na definição dos PSE dilemas éticos e jurídicos foram visíveis constituindo diferenças quase irresolúveis. Isto perante o discurso totalizante, excludente e de desprezo do Estado frente, tanto às realidades indígenas, quanto às criativas estratégias de sobrevivência deles (BACCA, 2010). Nesse sentido, têm que ser ressaltados os grandes esforços das organizações indígenas para o cumprimento das ordens que, na verdade, teriam que ser aplicadas pelo Estado.

Esforços indescritíveis, por exemplo, foram efetuados pelas organizações Awá que, apesar de enfrentar os mais terríveis fatos de vitimização (particularmente a partir do ano 2009) e as suas diferenças internas, elas procuraram os recursos necessários e ofereceram a vontade inquebrantável para ver sua salvaguarda (UNIPA, 2009).

Sendo que além dos PSE, outras decisões específicas foram definidas em concordância com as responsabilidades estatais e suas distintas instituições, o fato de que os deslocados seguiram chegando a cidades como Bogotá, evidenciou que as políticas públicas de atendimento à população indígena deslocada não surtiram efeitos positivos ao não atenderem as causas do deslocamento. Nesse sentido, a responsabilidade estatal continuava sendo evadida nos termos mencionados por López (2010).

Por outra parte, ressaltam-se as repercussões de algumas construções conceituais pouco precisas que evidenciaram desigualdade nos critérios para a elaboração dos PSE e que representaram não poucas dificuldades. Por exemplo, confusões sobre os critérios na definição desse risco. Como foi indicado no estudo do Suárez (2016), o governo usa um critério misto, a Corte coloca a sua atenção sobre os efeitos do conflito armado e as necessidades básicas não satisfeitas e, por sua vez, a ONIC estabelece a sua definição no número de integrantes de cada povo. Na perspectiva da autora (SUÁREZ, 2016), integra as três visões na definição desses riscos daria como resultado que, dos 102 povos indígenas reconhecidos, 68 deles estão em risco de desaparecer.

Nessa perspectiva, Suarez (2016) acolhe a noção de extermínio, citada na análise da Corte, que corresponde a “ex”, “fuera de” y “terminus”, “dar termino”, “acabar del todo con”, “aniquilar”, “destruir” (ESPASA, 1994). Assim, a falta de consenso sobre qual noção se aplica melhor à situação descrita, seja risco de extinção, de extermínio ou de desaparecimento de povos indígenas, dilui a causa, o responsável e por tanto, o tratamento

(SUÁREZ, 2016) e, também, sobre os povos que estão em risco, incide na eficácia das medidas de proteção deles.

No mesmo sentido, ressalta-se na análise mencionada acima que a Corte deixou a solução do problema identificado só à aplicação dos Planos descritos (Planos de Salvaguarda e Programa de Garantias dos Povos Indígenas) e não tomou decisões sobre medidas complementares, ainda mais quando o problema não se solucionou (SUÁREZ, 2016).

É nesse sentido que pode resultar inquietante a perspectiva do uso de *Planos de Salvaguarda Étnica* no tratamento de assuntos tipificados no âmbito do Direito Internacional como crimes, o que precisariam um caminho distinto ao ordinário.

As repercussões no plano do Direito Internacional, do que parece só uma questão conceitual, foram advertidas no mesmo assunto por Clavero (2009), ex-vicepresidente do *Foro Permanente de cuestiones indígenas de la ONU*, quem afirmou que o risco de extermínio identificado estava amplamente documentado tanto por instancias colombianas quanto por organismos de direitos humanos.

A efectos de prevención por parte de la Corte Constitucional, el problema no es el de que se eludan palabras, como la del genocidio cuando se están contemplando sus supuestos, sino el de que con ello lo que realmente se elude es el derecho, el derecho penal internacional sobre todo. Así se contribuye a la impunidad de crímenes de lesa humanidad, como lo son, según el estatuto de la Corte Penal Internacional, el exterminio y la deportación y el traslado forzoso. Quedan impunes en cuanto tales. Ante la inhibición de la justicia interna, de toda ella, la vía de acceso a la Corte Penal Internacional queda abierta” (CLAVERO, 2010, p. 202).

No mesmo sentido, resultou evidente a contradição entre a situação de emergência humanitária enfrentada pelos povos, a declaratória do ECI diante dessa situação, as ameaças à sobrevivência física e cultural deles e o cumprimento das medidas extraordinárias para a proteção da vida desses povos. Muito visível foi a ênfase nos PSE até quase concentrar a toda atenção toda, enquanto as outras decisões não tiveram a mesma visibilidade e nenhuma delas derivou na proteção da vida dos indígenas diante do etnocídio.

A promoção dos projetos de desenvolvimento e o fortalecimento dos meios de controle militar no território nacional são princípios da agenda estatal que operam como detonantes do deslocamento forçado dos povos indígenas. Como analisado pela Corte, este fator faz com que as grandes empresas, principalmente as transnacionais, provoquem

sem obstáculos processos de despojo e confinamento de comunidades nos territórios (COLÔMBIA, 2009), uns e outros definidos como objeto de expulsão e de exploração.

A priorização dos grandes interesses econômicos defendidos sob a mencionada “função social” à custa da eliminação dos mais básicos direitos fundamentais, como o direito a um ambiente saudável, é explícita na voz dos principais funcionários estatais. A prática que, sendo sistemática, constitui uma ofensiva contra a autodeterminação indígena nos seus territórios, por sua vez, é substrato material da sua reprodução física e cultural. Nesse contexto, os funcionários estatais não têm escrúpulos em decidir ou ratificar a disponibilidade dos territórios no país, sem condicionamentos, para as empresas. Isto é feito desconhecendo, por exemplo, o caráter dessas terras, se trata-se de áreas de reserva florestal, *páramos*, territórios indígenas ou de comunidades afrocolombianas. O princípio de precaução não é considerado em momento algum.

Das milhes de demandas no país contra os efeitos dessas decisões, no ano 2013 foi interposta uma outra na procura da suspensão do decreto pelo qual são aceitas as concessões de mineração às empresas. O Tribunal Administrativo de Cundinamarca que a admitiu, decidiu em favor dos demandantes solicitando ao Ministerio de Minas (Mineração) atualizar a base de dados cartográfica para identificar as áreas que podem ser excluídas da mineração.

Dessa forma, o juiz procurava proteger os direitos das pessoas ao ambiente saudável, ao equilíbrio ecológico e ao manejo e aproveitamento dos recursos naturais. Também procurou a proteção das populações que estiverem próximas dos locais intervindos com essas explorações. Em resumo, a entrega de concessões mineiras ficaria suspensa até que se conseguisse que o Ministério indicado concordasse com as cartografias e delimitações de áreas a proteger.

No entanto, o Ministro de Minas, em lugar de acatar o decidido pelo juiz, considerar os riscos e direitos potencialmente violentados pelo Estado nesses oferecimentos e lembrar do *princípio de precaução*, o evadiu, demonstrando mais uma vez as prioridades estatais.

Aquilo foi descrito pelo jornal nos seguintes termos:

El Ministerio de Minas y Energía aseguró en el proceso que no había razón para cerrar la ventanilla minera debido a que, asegura, la suspensión de recepción de solicitudes mineras que se había dado de forma temporal en el 2011, fue una medida temporal mientras se implementaba un radicador web para garantizar el acceso en igualdad de

condiciones de los interesados en títulos mineros. Dijo, además, que había sido suspendida, mientras se depuraban los datos de la plataforma tecnológica denominada Catastro Minero Colombiano, y para llevar a cabo un plan de descongestión de las solicitudes mineras que para el 2011 eran 19.629 (EL TIEMPO, 2018).

Nesse sentido, é importante esclarecer que o caráter urgente das ordens do judiciário e a relativização do cumprimento de prazos definidos não foram aplicados e as instituições responderam depois de novas demandas e pedidos por Entidades de Controle como a Defensoria do Povo assim como dos organismos internacionais de defesa de direitos humanos. O caráter extraordinário e de emergência das decisões da Corte Constitucional não foi considerado pela institucionalidade colombiana responsável das tarefas definidas pelo judiciário.

Então, a interpretação dos caminhos administrativos, teóricos, organizativos, políticas e judiciais envolvidos nos percursos dos Planos aqui observados, como normalização parece ser evidenciada nos percursos descritos. Aquilo permite lembrar o campo de luta em que está imerso o fenômeno jurídico.

A expectativa pela proteção da vida dos povos indígenas baseada em sua autonomia resulta ingênua quando é exaltado o discurso da diferença ao mesmo tempo em que é negado o campo de forças em que estão imersos os mecanismos dos que dependem as condições pelo exercício da mencionada autonomia.

A ênfase na participação indígena nessa construção discursiva, desvinculada de ações que mudem a situação de subordinação desses povos contribui no mascaramento da realidade aqui observada neste estudo.

Então, ao invés de modificar os caminhos institucionais, o Estado colombiano reforça práticas destrutivas da vida, aumentando o deslocamento e confinamento indígena, ao mesmo tempo que contribui no ocultamento do drama humanitário no país ao apelar ao uso da demagogia em torno dos direitos humanos. Inúmeras são as políticas e decisões em matéria ambiental, desenvolvimentista, agrária, produtiva, entre outras, e imensos seu efeitos sociais no âmbito dos direitos humanos, como insistentemente continuado ressaltando a Corte Constitucional colombiana que, em relação com dito trabalho de seguimento, é criticada pelo seu aparente rol de suplantação do executivo.

Sendo que a incidência de tais políticas na vida indígena é sistemática, o conjunto delas constitui uma política indígena mesma que, vista em perspectiva histórica, supõe questionamentos ao cumprimento dos direitos constitucionais.

A ênfase de algumas tendências ao interior do constitucionalismo liberal colombiano sobre os mecanismos pelo equilíbrio de poderes institucional não deixam de ser uma ilusão, corroborada pela mesma judicialização da política, ao menos no assunto tratado aqui, mesma desconsiderada e desatendida pelo Estado e suas instituições.

Por sua vez, os resultados do controle de constitucionalidade implicado nessa judicialização, claramente não demonstraram muita eficiência no mesmo assunto pois as ordens judiciais aqui observadas não foram acatadas. Então, mais outra ilusão parece revelar-se sobre a mesma constituição Nacional, especificamente porque o objeto da judicialização neste caso foi, exatamente, o conjunto de direitos reconhecidos aos povos indígenas. Aquilo desconhece tais ganhos institucionais mas também evade os conteúdos dos diferentes tratados internacionais em matéria penal. O fato de estar alguns desses povos expostos à eliminação ou ser vítimas de etnocídios em curso, constitui um fato de inegável contradição perante o ordenamento jurídico que diz oferecer garantias os direitos fundamentais.

Então, seguindo a leitura do Cepeda (2011) sobre o paradoxo em que a Colômbia pode estar imersa, definido segundo dois países em confronto; um regido pela força e o outro pelo Estado de Direito, trata-se de uma dinâmica que poderia explicar a intensa judicialização da política. Perante aquele estado de coisas, resultam questionáveis os caminhos da normalidade institucional dos que, por sua vez, dependem ações diante o etnocídio.

Assim, a convivência entre o ordem e o caos nos *campos sociais minados* (RODRÍGUEZ, 2012), campos onde têm lugar o exaltado formalismo jurídico e a extrema violência, como insiste Rodríguez, e a forma em que em dita dinâmica fica a discussão sobre a situação indígena, reduzida à discussão de procedimentos legais, acabam contribuindo na normalização dessa violência.

Os próprios juízes que exercem função além das suas possibilidades (chamado de ativismo judicial), não estão isentos da violência política. Eles mesmos são objeto de pressões na toma das suas decisões, coisa que parecia ser assunto das últimas décadas do século passado<sup>68</sup>.

Na atualidade, na Colômbia são pressionadas decisões relacionadas como a extradição, a Justiça Transicional e a JEP (Jurisdição Especial pela Paz). Será, então,

---

<sup>68</sup> Aqui se faz referência aos fatos da Toma e Re-toma do Palacio de Justicia e as pressões em torno das decisões relacionadas com o narcotráfico na Colômbia. Aspecto tratado em capítulos anteriores.



necessário lembrar a advertência de Manuel Quintín Lame (1973), *terrajero nasa*<sup>69</sup> quem, nos primeiros anos do século XX, a partir do estudo das leis brancas na busca da recuperação das terras das que os povos originários foram despojados, encontrou que o problema não corresponde a uma falta de cumprimento das leis, mas que elas realmente são o fundamento da injustiça (LAME, 1973), situação evidenciada no fato de que hoje os povos indígenas sejam objeto de políticas assistenciais, mesmas cujo cumprimento depende do agente que tem responsabilidade nas violações aos direitos desses povos.

Na mudança de governo e na transição a uma etapa de grande protagonismo das organizações sociais frente à emergência de políticas pela verdade e pela justiça<sup>70</sup>, os ditos Planos foram convertidos pelas organizações indígenas em instrumentos de posicionamento político fundamentais na busca de cumprimento do acordo de paz e principalmente, da Justiça Transicional.

---

<sup>69</sup> Etnônimo do povo originário do sudoeste colombiano

<sup>70</sup> Refere-se aqui a Ley 1448 ou *Ley de víctimas y restitución de tierras*, emitida em 2011 e sob o reconhecimento do conflito armado no país. Posteriormente, conseguiu a assinatura do Acordo pela Paz em 2016.

## **7. Considerações finais: os Planos de Salvaguarda Étnica nas mãos indígenas. Muito mais que documentos**

Apesar do ceticismo de muitas das comunidades nas consultas pela elaboração dos diagnósticos a serem entregados ao Estado com propostas de Salvaguarda, com os PSE foram elaborados diagnósticos sobre a situação de direitos humanos e territorial em etapas que deram lugar à construção de memórias coletivas sobre o conflito social e armado e sobre a forma em que as afetou.

Também foi momento para a definição de medidas consideradas propícias para recuperar o tecido social fraturado embora teve casos em que diferenças internas foram acentuadas perante a expectativa por receber recursos públicos para medidas de salvaguarda. Em todo caso, foram estudadas e analisadas causas dos problemas que os têm afetado, em especial, o modelo econômico e militar sobre os territórios e a lógica da guerra sobre eles imposta.

Para alguns povos, os PSE constituiriam mecanismos para a aplicação dos Planos de Vida, por sua vez, obstaculizados pelos fatores examinados. Nos distintos níveis da estrutura estatal (nacional, departamental, municipal), o conteúdo dos Planos de desenvolvimento têm promovido atividades que depredam a natureza e não consideram os efeitos disso nos povos indígenas.

Os Planos aqui observados foram, para alguns povos, planos de emergência diante da situação humanitária, agravada pela consolidação da agenda estatal de guerra contra o terrorismo que, na verdade, deixou os territórios indígenas expostos aos ataques de todos os grupos armados e os converteu em objetivo militar ao facilitar a intervenção com grandes projetos econômicos<sup>71</sup>.

Com os Planos de Salvaguarda Étnica e os análises críticas dessa situação, foram reafirmadas históricas demandas indígenas diante do Estado. Contudo, além dessas demandas, os indígenas também ofereceram alternativas de solução que incluem critérios e conceitos para melhorar as relações com o Estado colombiano, como observado por Bacca (2011).

Nas consultas pelos PSE, a expectativa pela busca da verdade foi evidenciada no esforço de centos de pessoas que, chegando de longe, inclusive de fora das fronteiras

---

<sup>71</sup> Agenda fundamentada no desenvolvimento mediante a exploração dos territórios (mineração, petróleo, agroindústria) e sob a premissa da propriedade do subsolo como pertencente ao Estado. Aquilo foi e continua sendo defendido sem considerar as noções indígenas associadas ao território.

nacionais (COLOMBIA, 2014) procuraram sua participação nas assembleias, na intenção de oferecer a sua verdade individual.

No calor dos reencontros de clãs sobreviventes as dores e lamentações- viraram voz coletiva e demanda de verdade, justiça e não repetição. Demandas pela recuperação de terras despojadas, ênfases na necessidade de empreender pesquisas e punição de responsáveis de crimes contra a vida, busca de pessoas desaparecidas, esperança pelo ressarcimento da comunidade estigmatizada quando seus territórios foram presos pela presença militar e criminal dos grupos armados.

Em alguns casos, os diálogos internos permitiram identificar o dano causado pelas acusações mútuas entre as comunidades, evidenciado na forma em que foram reproduzidas, ao interior delas, as lógicas da guerra e impactado nas vidas individuais e familiares. Foi uma oportunidade pela a reunificação temporária e não menos reconfortante de famílias separadas pelas inúmeras manifestações da violência do cotidiano.

A validade das perguntas transmitidas pelas vozes dessas comunidades cuja proximidade vem do vínculo sócio-afetivo construído ao oferecer os testemunhos que aportaram na construção da memória coletiva sobre os fatos do conflito, às vezes inomináveis pelo dor que eles causaram. Por exemplo, para se referir ao conflito armado desde algumas das línguas indígenas ou tentar compreender e se apropriar do significado da palavra “salv guarda”, no começo estranha para as comunidades visitadas, aqueles povos fizeram adaptações linguísticas surpreendentes na intenção de dar nome aos fatos e, desse jeito, tentar sanar.

Inquietações surgiram diante da forma estatal da reparação e da justiça e em geral perante o manejo do processo de consulta interna. Pouco usual resultava a atuação estatal promovendo estes espaços para conhecer a verdades locais sobre o conflito dentro de um dos períodos mais críticos da vida política e social colombiana.

Inúmeras propostas e reflexões foram feitas pelas comunidades; noções sobre a liberdade, a justiça e a memória desde perspectivas integradoras e inclusivas tomando como referentes na sua cultura, no esforço de adaptar e modificar as versões parciais, fragmentadas, idealistas e abstratas, presentes no discurso da salv guarda prometida pelo Estado que, por sua vez, está baseada em uma oferta institucional pouco considerada com a vivencia indígena. (COLOMBIA, 2014).

Os Planos de Salvaguarda Étnica nas mãos dos povos indígenas seguiram os caminhos pela abertura de novos espaços para o posicionamento comunitário e a construção da própria verdade em debates internos e identificação de responsabilidades e a forma em que o conflito afeta suas vidas. Nesses Planos estão incluídas perspectivas de cada povo sobre o conflito, os fatores causantes dele e a forma em que tem sido afetada a vida das suas comunidades.

Povos indígenas que não tiveram acesso às deliberações nas salas dos juízes, assumiram nos territórios indígenas a definição dos ditos Planos como uma oportunidade para a expressar a sua perspectiva sobre o conflito armado e social, aportaram na definição dos critérios para levar em conta, em concordância com os seus padrões culturais em processos de deliberação interna, não isenta de dificuldades pelas diferenças internas quanto a, por exemplo, interesses opostos e, às vezes, confusos, em relação com o próprio conflito.

Em reciprocidade dessa necessidade de fala manifestada pelas vítimas, a disposição delas para abrir as portas de tantos medos e angustias que marcaram sua vida: testemunhos potenciados na procura de denúncia, memória e, claramente, real salvaguarda da vida. O vínculo construído nas circunstâncias descritas explica, em parte, as expectativas vitais por justiça e verdade das comunidades contatadas.

Em termos de povos como o Wayuu, na Guajira, a *PALAVRA*, que na sua cultura não pode estar em dissociação da ação e, então, corresponde á lei, ela foi enviada ao Estado colombiano. Ainda esperas-e pela sua resposta. Por sua vez, a responsabilidade da custódia da palavra depositada nessas circunstancias, a “profissionais” e “assessores” ainda vive na memória e motiva, em grande parte, estudos como este que esperam ser superados por reais condições de justiça para esses povos.

Não é por acaso que eles lutam por sua imersão em espaços nos que dificilmente são convidados: *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* (2011), conversações pela Paz e o posterior Acordo (2016), *Sistema de Justicia Transicional*. O denominado *Enfoque Étnico* neles foi fruto de forte mobilização legal. Lembrando mais uma vez as palavras de Lorenzo Muelas (2012), para os povos indígenas nada tem sido fácil perante os sucessivos e violentos processos de colonização.

## ANEXOS

Anexo 1. Povos indígenas em áreas de resguardo na Colômbia

Grupo étnico	Población	Area (HAS.)
ACHAGUA (Ajagua, Axagua)	283	3.318
AMORUA (Wipiwe)	178	94.670
ANDOKE (Andoque, Cha'oje, Businka)	597	57.900
ARHUACO (Ijka, Bintukua, Ika, Aruaco)	14.799	196.028
AWA (Cuaiker, Cuaiquer)	15.364	252.318
BARA (Wai Maja, Posanga-mira)	109	0
BARASANA (Barasano, Banera yae, Hanera oka)	2.008	0
BARÍ (Motilón, Barira, Dobocubi, Cunausaya)	3.617	122.200
BETOYE (Jirre) (NHILA)	800	702
BORA (Meamuyna)	701	0
CAÑAMOMO (Incluye San Lorenzo)* (NHILA)	26.083	4.450
CARAPANA (Karapana, Moxdoa, Muxtea, Mi tea)	464	0
CHIMILA (Étte E'neka)	900	379
CHIRICOA	173	0
COCAMA (Kokama)	792	87.481
COCONUCO (NHILA)	6.767	27.934
COREGUAJE (Korebahu, Coreguaje, Coreguaxe)	2.212	21.915
COYAIMA-NATAGAIMA (Pijao) (NHILA)	24.663	22.753
DESANO (Wira, Kotedia, Winá)	2.457	265.179
DUJOS* (NHILA)	98	954
EMBERA	49.686	944.058
EMBERA CHAMÍ	5.511	33.261
EMBERA KATÍO	32.899	643.004
EPERARA SIAPIDARA	651	6.170

Grupo étnico	Población	Área (HAS.)
GUAMBIANO (Misag, Huamimehab, Silviano)	23.462	23.694
GUANACA (NHLA)	723	1.000
GUAYABERO (Mitua, Guayavero, Cunimía)	1.118	68.200
HITNU (Macaguane, Jitnu, Macaguán, Hutnun)	441	5.029
INDÍGENAS RESIDENTES EN BOGOTÁ **	1.300	0
INGA (Ingano)	19.079	109.913
KAMENTSA (Kamnsá, Camas, Sibundoy-gache)	4.773	5.231
KARJONA (Carijona, Carifuna, Hianacoto-umaua, Kaliuhona)	307	1.619.180
KAWIYARÍ (Cabiyarí, Kawiarí, Kabiyarí)	311	0
KOFAN (Cofán)	877	26.056
KOGLI (Kággaba, cogí, Cogl, Koghi)	9.911	383.877
KUBEO (Paniwa, Cúbeo, Cobewa, Hipnwa, Kaniwa)	6.647	3.432.897
KUIBA (Cuiiba, Wamone, Chiricoa, Maiben)	2.445	1.599
KURRIPAKO – incluye Baniva – (Curripaco, Kurripaco)	7.827	3.616.357
LETUAMA (Lituama, Detuama)	705	1.020.320
MAKAGUAJE (Macaguaje, Macaguaxe)	50	0
MAKUNA (Sara, Ide masa, Buhagana, Siroa, Tsolea)	1.009	0
MASIGUARE	416	0
MATAPÍ (Jupichiya)	220	0
MIRAÑA (Mirña, Miraya)	715	0
MUISCA (Chibcha) (NHLA)	1.859	0
NASA (Páez, Paez, Nasa yuwe)	138.501	401.065
NONUYA (Nunuya)	228	59.840
NUKAK (Makú, Macú wacará)	1.483	954.480
OCAINA (Okaina, Orebe, Diokaya)	137	0
PASTO (Quillacinga, Quillasinga) (NHLA)	69.789	39.880
PIAPOCO (Dzase, Tzase, Cuipaco, Piapoko, Wenéwika)	4.926	424.970
PIAROA (Dearuwa, Wo'tl'eh, Maco)	773	181.188
PIRATAPUYO (Parata-puya, Wai kana, Uaikama, Waikhana)	697	303
PISAMIRA (Papiwa, pisatapuyo, Wasona, Wasina)	61	0

Grupo étnico	Población	Área (HAS.)
PUINAWE (Puinabe, Uaipí, Guaipunare, Wantyirñt)	6.604	4.012.183
SÁLIBA (Sáliva)	1.929	42.682
SENÚ (NHLA)	34.566	11.963
SIKUANI (JIVE) (Guahibo, Guajibo)	23.006	2.400.329
SIONA (Ganteyabain, Ganteya, Ceona, Zeona, Koka kanú)	734	13.127
SIRIANO (Sura masa, Cirnga, Chiranga, Si-ra)	749	0
TAIWANO (Tajuano, Eduria, Taiunano)	22	0
TANIMUKA (Ufaina, Tanimuca, Tanimboka, Ohañara, Opaima)	1.247	0
TARIANO (Tariana)	445	0
TATUYO (Juna maja, Pamoá, Tatutapuyo, Sina, Sura)	331	0
TIKUNA (Ticuna, Tukuna)	7.102	276.645
TOTORÓ (NHLA)	4.130	3.406
TSIRIPU (Mariposo, Siripu)	163	0
TUCANO (Desea, Dasea, Tukano, Yepa masa)	6.996	576.655
TULE (Kuna, Tulemana, Bayano, Yule, Caribe-kuna)	1.231	10.298
TUYUKA (Dojkapuara)	642	0
UITOTO (Witoto, Huitoto, Murui, Muinane, Mi-ka, Mi-pode)	7.343	6.380.965
U'WA (Tunebo, Uwua, Lache)	7.231	352.422
WANANO (Guanano, Kotoria, Uanano)	1.395	38.750
WAUNAN (Waunana, Wounaan, Noanamá, Waumeu)	8.177	189.452
WAYÚU (Guajiro, Wayúu, Uáira, Waiu)	149.827	1.082.547
WIWA (Arzario, Guamaça, Malayo, Sanja, Dumuna)	1.922	4.209
YAGUA (Nihamwo, Mishara)	297	209
YANACONA (NHLA) (Mitimaej)	21.457	43.098
YAUNA (Kamejeya)	103	0
YUKO (Yukpa, Yuco)	3.651	34.218
YUKUNA (Yucuna, Yukuna-mapapí)	550	212.320
YURI (Carabayo, Arojes)	217	0
YURUTI (Wai jara masa, Wadyana, Wadzana, Totsoca, Waikana)	687	0
	<b>785.356</b>	<b>30.845.231</b>

Fonte. ARANGO e GUTIÉRREZ, 2004.

Anexo 2. Documentos de Planes de Salvaguarda elaborados (COLÔMBIA, 2019)

- Diagnóstico Comunitario Pueblo U'WA Boyacá y Santanderes
- Diagnóstico Comunitario Pueblo arhuaco
- Diagnóstico comunitario Pueblo Betoy
- Diagnóstico comunitario Pueblo Cofan
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Huitoto
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Inga
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Jitnü
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Jiw
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Kankuamo
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Kichwa
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Kokonuko
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Koreguaje
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Makaguan
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Misak
- Líneas de acción Pueblo Misak
- Diagnóstico Comunitario y líneas de acción Pueblo Nasa
- Programas y proyectos Pueblo Nasa
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Pijao
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Sikuaní
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Siona
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Totoró
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Tule
- Diagnóstico Comunitario Pueblo U'WA Casanare
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Wayuu Norte Albania
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Wayuu Riohacha
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Wayuu Sur de Albania
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Wayuu Sur de la Guajira
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Wiwa
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Wounaan
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Yanacona



- Diagnóstico Comunitario Pueblo Zenú Tomo 1
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Zenú Tomo 2
- Diagnóstico Unificado Pueblos Embera Chami, Katio, Dodiba y

#### Eperara Siapidara

- Diagnóstico Comunitario Resguardo Caño Mochuelo
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Katmënsá
- Diagnóstico Preliminar Pueblo Ette Ennaka
- Diagnóstico Comunitario Pueblo Yukpa
- Plan de Salvaguarda Fedeorewa
- Plan de Salvaguarda Asorewa
- Plan de Salvaguarda CRICH

Anexo 3. Direitos vulnerados aos povos indígenas segundo análise da Corte  
Constitucional.

Direitos vulnerados

- Direito à vida em condições de dignidade devido a condições infra-humanas de deslocamento e de permanência nos lugares de chegada e riscos permanentes associados.

- Direitos das crianças, mulheres chefes de família, deficientes, idosos e outras pessoas protegidas.

- Direito à escolha de lugar de moradia pois ao fugir na proteção da sua vida as pessoas deslocadas deixam o seu trabalho e moradia.

- Direitos ao livre desenvolvimento da personalidade, à liberdade de expressão e de associação pois o estado de intimidação que causa o deslocamento os obstaculiza.

- Direitos econômicos, sociais e culturais que têm a ver com as condições para uma vida digna, educação, trabalho, entre outros.

- Direito à unidade familiar e sua proteção integral afetados por causa da dispersão que supõe o deslocamento pela força.

- Direito à saúde, em conexão com o direito à vida ao restringir o acesso a ela, além de pela deterioração ou o agravamento da saúde causada pelo deslocamento.

- Direito à integridade pessoal, ameaçada pelo deslocamento e o estado de vulnerabilidade que isso causa;

- À segurança pessoal frente aos riscos do mesmo deslocamento.

- À liberdade de circulação dentro do território nacional e à decisão de ficar num lugar de escolha para viver. Desrespeito causado pelo caráter não voluntário da migração.

- Direito ao trabalho e à liberdade da escolha da profissão, especialmente para os camponeses que são forçados a deixar sua atividade.

- Direito à alimentação básica, afetado pelo empobrecimento das pessoas deslocadas que, além disso, afeta seus outros direitos, como o direito à vida, à integridade pessoal e à saúde, situação que se faz mais complexa quando se trata de crianças.

- Direito à educação, especialmente, aos menores de idade que têm que interromper a sua formação.

- Direito à habitação digna por causa da perda da moradia e a precariedade das condições dos alojamentos temporários.

- Direito à paz. A guerra e seus efeitos foram além dos limites do Direito Internacional Humanitário e do tratamento aos civis, causando muito sofrimento pelo deslocamento.

- Direito à personalidade jurídica cuja perda dificulta o acesso ao atendimento como população deslocada, caso ainda mais preocupante nas crianças que são separadas das suas famílias.

- Direito à igualdade. O deslocamento forçado estabelece, de fato, diferenças com o resto da população, situação que coloca as pessoas deslocadas em vulnerabilidade por serem violados todos os seus direitos, situação as vezes aproveitada para discriminá-las ao relacioná-las com algum ator do conflito.

## REFERÊNCIAS

- ACNUR. Agencia da ONU para Refugiados. Refugiado o migrante? A diferença é importante. Outubro 1 de 2015. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2015/10/01/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>. Acesso em: fev. 2018.
- ACNUR. Agencia da ONU para Refugiados. ACNUR explica significado de status de refugiado e migrante. Outubro 5 de 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-explica-significado-de-status-de-refugiado-e-migrante/>>. Acesso em: fev. 2018.
- AGUILAR-GÓMEZ, D.; CRUZ-MEDINA, J.J.; SÁNCHEZ-VARGAS, J. D.; TORRES-CHAVES, S. E. Nuevas formas de resistencia transnacional: la lucha Awá 2009-2014. Revista Colombiana de Derecho Internacional. Vol.14, N 29. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 2016.
- ACNUR, Hay más víctimas de desplazamiento forzado en Colombia que número de habitantes en Costa Rica”. Disponível em: <<https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/12/5c243ef94/hay-mas-victimas-de-desplazamiento-forzado-en-colombia-que-numero-de-habitantes.html>>. Acesso em: 2 dez. 2018.
- BACCA, L. F. Algunos dilemas éticos y jurídicos de la protección de los derechos humanos en el marco del proceso del plan de salvaguardia étnica del pueblo indígena Awá. Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democratización. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: Facultad de Derecho, 2011.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Vol. I. Brasília: Editora UnB, 2016.
- CEPEDA, M. La judicialización de la política en Colombia; lo viejo y lo nuevo. In: SIEDER, R.; SCHOLDEN, L.; ANGELL, A. (Org.). La judicialización de la política en América Latina. Publicaciones de la Casa Chata, 2011, p. 87-120.
- CLASTRES, P. "A questão do poder nas sociedades primitivas". Arqueologia da Violência. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- CLAVERO, B. Genocidio en Colombia: alerta de la Corte Constitucional. In: AUTOR. *¿Hay genocidios cotidianos? y otras perplejidades sobre América indígena*. Dinamarca: Editorial IWGIA, 2011, p. 197-203.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado, CODHES. Sobre la Comisión. Bogotá, 2004. Disponible em: <<https://codhes.wordpress.com/comision-de-seguimiento/sobre-la-comision/>>. Acceso em: 8 jan. 2018.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado, CODHES. Informe Se agrava situación humanitaria en Colombia. Bogotá, 2018.

COLÔMBIA. Defensoría del Pueblo. No se ha protegido a la población afro e indígena de la costa pacífica nariñense. Bogotá, 2018. Disponible em: <<http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7646/No-se-ha-protegido-a-la-poblaci%C3%B3n-afro-e-ind%C3%ADgena-de-la-costa-pac%C3%ADfica-nari%C3%B1ense-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo.htm>>. Acceso em: 5 dez. 2018.

COLOMBIA, DEFENSORIA DEL PUEBLO. Informe de seguimiento a la sentencia T-025 y Autos 218 y 266. 2013. Disponible em: <<http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/815/Informe-de-seguimiento-a-la-sentencia-T-025-y-Autos-218-y-266-Sentencia-T---025-y-Autos-218-y-266-Informes-defensoriales---Desplazados.htm>>. Acceso em: jan. 2018.

COLOMBIA, DEFENSORIA DEL PUEBLO. Boletín Informativo N°7 Compilado Nacional: Enero – Octubre 2018. Dinámicas de desplazamiento, riesgo de desplazamiento y confinamiento. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Disponible em: <<http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Boletin-noviembre-Desplazados.pdf>>. Acceso em: dez. 2018.

COLOMBIA, CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTORICA. Una nación desplazada. Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. 2015. Disponible em: <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>>. Acceso em: dez. 2018.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado, CODHES. ¿Cómo será la verdad y la justicia para las más de 7 millones de víctimas de desplazamiento en Colombia? Bogotá, 2018b. Disponible em: <<http://www.codhes.org/> Codhes>. Acceso em: 10 mar.2018.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Expediente T-653010. Bogotá, 2018.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Auto 092 de 2008. Bogotá, 2008.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Informe de seguimiento a la sentencia T-025 y Autos 218 y 266. Bogotá, 2015. Disponible em: <<http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/815/Informe-de->

[seguimiento-a-la-sentencia-T-025-y-Autos-218-y-266-Sentencia-T---025-y-Autos-218-y-266-Informes-defensoriales---Desplazados.htm](#)>. Acesso em: 15 abril. 2018.

COLÔMBIA. Ministério de Cultura. Ley de Patrimonio Cultural. Bogotá, 2018. Disponível em: <<http://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/patrimonio-cultural-en-Colombia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 15 abril. 2018.

COLÔMBIA. Ministerio de Justicia. Dirección de etnias. Plan Integral de Apoyo a comunidades indígenas en Alto Grado de vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición. Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada. Bogotá, 2006.

COLÔMBIA. DANE, Dirección de Censos y demografía. Censo Nacional Agropecuario de 2005. Bogotá, 2005.

COLÔMBIA. Congreso de la República. Constitución Política de Colombia. Bogotá, 1991.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Decreto número 2591. Bogotá, 1991b.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. T 227. Bogotá, 1997

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. SU-559. Bogotá, 6 de novembro de 1997b.

COLOMBIA. Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2164 de 1995. Disponível em: <[https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto\\_2164\\_de\\_1995.pdf](https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/Documentos/Decreto_2164_de_1995.pdf)>. Acesso em fevereiro. 2018.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. SU-559. Bogotá, 6 de novembro de 1997c.

COLÔMBIA. Lei 387. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD. Bogotá, 1997d.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença T-153. Bogotá, 1998.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença y T-606. Bogotá, 1998b.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença T-590. Bogotá, 1998c.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentenças T-153. Bogotá, 1998d.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. T-606. Bogotá, 1998e.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença T-590. Bogotá, 1998f.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. SU 1150. Bogotá, 2000.

COLÔMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia de la República. Bogotá, 2003.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença T 025. Bogotá, 2004.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença SU (Unificação de Sentença) 025. Bogotá, 2004b.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença T-025. Bogotá, 2004c.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença T-025. Bogotá, de 2004d.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença T-025. Bogotá, 2004e.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Sentença T 025. Bogotá, 2004f.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Auto 218. Bogotá, 2007.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Auto 218. Bogotá, 2007b.

COLÔMBIA. DANE, Dirección de Censos y demografía. Colombia, una nación multicultural. Bogotá, 2007c.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Auto 004. Bogotá, 2009.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Auto 004. Bogotá, 2009b.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Auto 22. Bogotá, 2010.

COLOMBIA. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. La masacre de Bahía Portete: mujeres wayuu en la mira. Informe del Grupo de Memoria Histórica. Bogotá, 2010. Disponível em: [http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/informe\\_bahia\\_portete\\_mujeres\\_wayuu\\_en\\_la\\_mira.pdf](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/informe_bahia_portete_mujeres_wayuu_en_la_mira.pdf). Acesso em: 16 jan. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colombia. Auto 174. Bogotá, 2011.

COLÔMBIA. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Bogotá, 2011b.

COLÔMBIA. Dirección de Patrimonio Ministerio de Cultura. Plan Especial de Salvaguardia de Urgencia de las manifestaciones culturales del pueblo Nükak Nükak Baka' vivir/formar gente verdadera. "El manejo del mundo y la naturaleza, y la tradición oral del pueblo Nükak". Bogotá. 2012. Disponível em: [http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Patrimonio/11-El%20proceso%20de%20formar%20y%20vivir%20como%20n%C3%BCk%20baka%20\(gente%20verdadera\)%20-%20PES.pdf](http://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/Patrimonio/11-El%20proceso%20de%20formar%20y%20vivir%20como%20n%C3%BCk%20baka%20(gente%20verdadera)%20-%20PES.pdf). Acesso em: 20 abr. 2018.

COLÔMBIA. Ministerio del Interior. Diagnostico comunitario Pueblo Wayuu Sur de la Guajira. 2014. Disponível em: [https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblo\\_wayuu\\_sur\\_de\\_la\\_guajira\\_-\\_diagnostico\\_comunitario\\_0.pdf](https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblo_wayuu_sur_de_la_guajira_-_diagnostico_comunitario_0.pdf). Acesso em: ago. 2017.

COLÔMBIA. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Gobierno Nacional y FARC EP. Bogotá, 2016. Disponível em:

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>.

Acesso em: 7 jan. 2018.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Palabras del presidente Juan Manuel Santos en acto con la Unión Patriótica. 2016. Disponível em: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160915-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-acto-con-la-Union-Patriotica>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

COLÔMBIA, Sistema de Justicia Transicional. Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá, 2018. Disponível em: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-El-modelo-de-justicia-transicional-de-Colombia-es-el-mas-completo-que-se-ha-dise%C3%B1ado-e-implementado--Thierry-Cruvellier.aspx>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

CORTE PENAL INTERNACIONAL. Estatuto de Roma. Roma. 1998. Disponível em: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2018.

DE NOVION, J. Integración económica y seguridad continental: la lucha armada en América Latina y el Caribe en perspectiva histórica, comparada y macro-regional. *Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*. *Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, Vol. 3, N° 3, p. 119-134, 2014.

ECHEVERRI, J. A. Canasto de vida y Canasto de las tinieblas: memoria indígena del tiempo del caucho. Versión editada de “To Heal or to Remember: Indian Memory of the Rubber Boom and Roger Casement’s ‘Basket of Life’”. *ABEI. Journal*, Cidade, 12, p. 49-64, 2010.

EL HERALDO. Polémica y división por el programa de Pirry sobre muertes de niños en la Guajira. 10 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.elheraldo.co/la-guajira/polemica-y-division-por-el-programa-de-pirry-sobre-muertes-de-ninos-en-la-guajira-148861>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

EL PAIS. Uribe admite ayuda de CIA en su Gobierno para matar a jefes guerrilleros. Diciembre 25 de 2013. Disponível em: <https://www.elpais.com.co/colombia/uribe-admite-ayuda-de-cia-en-su-gobierno-para-matar-a-jefes-guerrilleros.html>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

ESCOBAR, A. Globalización, desarrollo y modernidad. Medellín: Editora Planeación, Participación y Desarrollo, 2002.

FAJARDO, A. El abismo que separa la Constitución de 1991 y los indígenas que habitan en Bogotá. D.C... veinte años después. *Revista IUSTA*. N 34. Universidad Santo Tomás.



Bogotá, 2011. Disponible em: <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3112-9098-1-SM.pdf>>. Acceso em: 8 set. 2018.

GÓMEZ, J. A.; HERRERA, J. R.; PINILLA, N. Informe final de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia. Colección textos de jurisprudencia. Bogotá. Editorial, 2010. Disponible em: <[http://editorial.urosario.edu.co/pageflip/Informe\\_comision\\_rosario.pdf](http://editorial.urosario.edu.co/pageflip/Informe_comision_rosario.pdf)>. Acceso em: 8 set. 2018.

GUERRA C. W. La disputa y la palabra. La ley en la sociedad Wayúu. Bogotá: Ministerio de Cultura. 2002.

HERRERA, A. D. Indigenous Knowledges and Power in Friction with Human Rights and Development Discourses: The Case of the Witoto Ethnic Safeguarding Plan in the Colombian Amazon. (PhD dissertation), Université de Montréal, Montreal. 2014a. Disponible em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/55654076.pdf>>. Acceso em: 8 jan. 2018.

HERRERA, A. D. Palabra de abundancia: saberes indígenas que fortalecen diálogos interculturales de derechos humanos en la Amazonia colombiana. Chasqui, Revista Latinoamericana de Comunicación, Ecuador, N°129, pp. 129-146, agosto/noviembre 2015.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH. Las Huellas del Cerrejón. Transformaciones socio-ambientales en el Sur de la Guajira. Barrancas, Albania y Hato nuevo, Guajira. 2017. Documental explotación de carbón mina El Cerrejón - La Guajira, Colombia. Disponible em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ryssy7pJhJI>>. Acceso em: 2 jan. 2018.

JIMENO, M. El Estado, las Políticas Estatales y los Indígenas. In JIMENO, M. y TRIANA, A. Estado y minorías étnicas en Colombia. Cuadernos del Jaguar, Bogotá, p. 17-64, 1985.

KYMLICKA, W. Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías. Estado y Sociedad. Barcelona (España), 1996.

LAME, M. Q. Las luchas del indio que bajó de la montaña al valle de la "civilización". Bogotá: Comité de Defensa del Indio, 1973.

LONDOÑO, H. L. Las funciones políticas de la muerte: ejecuciones extrajudiciales en Colombia, 2002-2010. *Abya Yala*, Brasília, v.2, n.3, p. 64-100. ago/diez 2018.

LÓPEZ, B. E.; RODRÍGUEZ, L. E.; SUAREZ, C. C. Responsabilidad extracontractual del estado por desplazamiento indígena - caso Bogotá, 2006 – 2010. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Libre, 2010.

MORA, A.; NARANJO, E.; RODRÍGUEZ, G. A.; SANTAMARÍA, A. Conflictos y judicialización de la política en la Sierra Nevada de Santa Marta. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.

MUELAS, L. Os povos indígenas e a constituição da Colombia. Primeira experiência de participação indígena nos processos constituintes de América Latina. Traduzido do espanhol por Maria Lucia de Macedo Cardoso, revisão de A. Rita Ramos. In: RAMOS, A. R. (Org.). Constituições Nacionais e povos indígenas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 36-52.

ONU. Carta das Nações Unidas. ONU. San Francisco (USA), 1945. Disponível em: <[https://www.cm-vfxira.pt/uploads/writer\\_file/document/14320/Carta das Na\\_oes Unidas.pdf](https://www.cm-vfxira.pt/uploads/writer_file/document/14320/Carta_das_Na_oes_Unidas.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>>. Acesso em: fev. 2018.

ONU. STAVENHAGEN, R. Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Misión a Colombia. 2004. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4353.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLÔMBIA. Proyecto “Pueblos indígenas en riesgo de extinción física y cultural”. Convênio Organización Nacional Indígena de Colômbia e Ministério do Interior. Bogotá, 2013.

OXFAM. Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Disponível em: <[https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/radiografia de la desigualdad.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf)>.

Acesso em: jun. 2018.

PAZ, A. y LATAM, M. Un millón de hogares campesinos en Colombia tienen menos tierra que una vaca. Semana Sostenible. Bogotá, 2018. Disponível em: <<https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882>>. Acesso em: jun. 2018.

PLANAS: testimonio de un etnocidio e Memorias del etnocidio. Marta Rodríguez. Bogotá. 1971.

Plazas, condenado a 30 años. El Espectador. Junho 9 de 2010. Redacción Judicial. Disponible em: <<https://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso-207709-plazas-condenado-30-anos>>. Acceso em: abr. 2018.

Proyecto Colombia Nunca Más. Bogotá, 1996.

RAMÍREZ, A. H. Justicia constitucional diferencial indígena, una respuesta al estado de cosas inconstitucionales desde los planes de salvaguarda de las comunidades indígenas Embera Chamí y Awá organización Unipa y Camawarí de Nariño. Bogotá, 2016.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. Madrid, 2017. Disponible em: <<http://dle.rae.es/?id=X87VN97>>. Acceso em: março 8. 2019.

REYES, M. Aportes desde el enfoque de acción sin daño y el enfoque diferencial étnico a la elaboración de diagnósticos para Planes de Salvaguarda Étnica. Bogotá, 2014. Disponible em: <<http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/123456789/724/1/Trabajo%20Final%20Martin%20Reyes.pdf>>. Acceso em: março 8. 2019.

RICO, L. La Consulta Previa: farsa multicultural. La Silla Vacía. Bogotá. 2009. Movimientos sociales. Disponible em: <<https://lasillavacia.com/historia/3201>>. Acceso em: julho. 2018

RIVERA, J. E. *La vorágine*. Yopal. Editorial ABC. 1924.

RODRÍGUEZ, C. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2012. Disponible em: <<https://www.dejusticia.org/publication/etnicidad-gov-los-recursos-naturales-los-pueblos-indigenas-y-el-derecho-a-la-consulta-previa-en-los-campos-sociales-minados/>>. Acceso em: 8 mar. 2018.

SUÁREZ, C. C. Pueblos Indígenas en Riesgo de Exterminio. Planes de Salvaguarda y Materialización de Derechos. Autores Editores, 2016.

TIRADO, A. Introducción a la historia económica de Colombia. Bogotá: U.N, 1974.

TOBÓN, G. Estado, Política y Economía en Colombia. Capitalismo burocrático y gansteril. Medellín. Señal Editora, 2018.

Tribunal suspende la concesión de títulos mineros en el país. Gobierno debe delimitar las áreas excluidas de minería. El Tiempo. Bogotá. Justicia. 2018. Disponible em: <<https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/tribunal-de-cundinamarca-suspende-la-concesion-de-titulos-mineros-305424>>. Acceso em: junho. 2018.

Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA). Propuesta Plan de Salvaguarda Étnica pueblo Indígena Awá. Pasto (Nariño), 2009.

UPRIMNY, R. Prefacio. In: SIEDER, R.; SCHOLDEN, L.; ANGELL, A. In: SIEDER, R.; SCHOLDEN, L.; ANGELL, A. (Org.). La judicialización de la política en América Latina. Publicaciones de la Casa Chata. México: CIESAS. Universidad Externado de Colombia. P. 17-38. 2011.

VARGAS, A. Política y armas al inicio del Frente Nacional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1996.

VERDADABIERTA.COM. Gobernación de Nariño confirma masacre de indígenas (Semana). Fevereiro 10 de 2009. Víctimas. Masacres. Disponible em: <<https://verdadabierta.com/gobernacion-de-narino-confirma-masacre-de-indigenassemana/>>. Acceso em: jan. 2018.

YÁÑEZ, D. A. El desplazamiento forzado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana (1991-2003): momento previo a la declaratoria formal del Estado de Cosas Inconstitucional. *Justicia*, 18(23), 191-218. 2013. Disponible em: <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1023-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1012-1-10-20170405.pdf>>. Acceso em: 22 mar. 2018.