



Assemblea Generale

8 gennaio 2009

Consiglio dei diritti Umani
15° sessione

**PROMOZIONE E PROTEZIONE DI TUTTI I DIRITTI UMANI, CIVILI, POLITICI,
ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI, INCLUSO IL DIRITTO ALLO SVILUPPO**

**Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani e delle libertà
fondamentali delle popolazioni indigene**

**LA SITUAZIONE DEI POPOLI INDIGENI IN COLOMBIA: AGGIORNAMENTO DELLE
RACCOMANDAZIONI FATTE DAL PRECEDENTE RELATORE SPECIALE**



Sintesi

Questa relazione presenta le osservazioni del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani e sulle libertà fondamentali delle popolazioni indigene, Prof. S. James Anaya, sulla condizione delle popolazioni indigene in Colombia, nell'ambito delle raccomandazioni espresse nel 2004 dal precedente Relatore Speciale Prof. Rodolfo Stavenhagen. Tali osservazioni sono il risultato di uno scambio di informazioni tra il Governo colombiano e le altre parti in causa, nonché della visita realizzata dal Dott. Anaya in Colombia tra il 22 e il 27 di luglio del 2009.

Il Relatore Speciale ha preso atto della disponibilità del Governo colombiano a riconoscere i diritti dei popoli indigeni. È indubbio che esista un'attenzione da parte dello stato colombiano sia sulle questioni riguardanti i popoli indigeni sia sullo sviluppo di piani e proposte orientate a rispondere alle raccomandazioni fatte dal precedente Relatore Speciale. Nonostante ciò, il Relatore ha espresso la sua preoccupazione per i molteplici segnali indicanti che la questione delle popolazioni indigene nel paese non è stata affrontata con l'urgenza che la gravità della situazione avrebbe richiesto. In generale le leggi, i programmi e le politiche del Governo non permettono una tutela efficace e soddisfacente dei diritti umani.

Allo stesso tempo è evidente che la situazione delle popolazioni indigene risulti esacerbata a causa del conflitto armato interno che affligge il paese. Secondo quasi tutti gli indicatori, il conflitto armato colpisce in maniera sproporzionata le popolazioni indigene. Il Relatore Speciale ha raccolto informazioni su una situazione altamente preoccupante di violenza e criminalità contro i popoli indigeni, che riguarda lo sfollamento forzato e il confinamento, tanto da minacciare la sopravvivenza fisica e culturale stessa di queste popolazioni all'interno del paese.

È stato constatato un importante livello di attenzione da parte dello Stato colombiano sulla questione indigena, espresso dallo sviluppo di piani e proposte orientati a rispondere alle raccomandazioni del Relatore. Continuano però a sussistere grandi sfide che il Governo dovrà affrontare per riuscire ad adempiere agli obblighi di protezione e promozione effettiva dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle popolazioni indigene, incluso le questioni legate alla terra, alle risorse naturali e alla consulta previa nelle decisioni che coinvolgono tali popolazioni. Allo stesso tempo, esistono gap significativi nel generale godimento dei diritti economici, sociali e culturali delle popolazioni indigene rispetto alla media generale del paese.



Il Relatore Speciale presenta una serie di raccomandazioni al fine di contribuire ad affrontare le sfide che ancora si presentano, promuovendo un aumento del riconoscimento e della protezione dei diritti umani delle popolazioni indigene nel paese, secondo gli obblighi e i gli impegni assunti dallo Stato.



Allegato

Relazione del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle popolazioni indigene, James Anaya

**LA SITUAZIONE DEI POPOLI INDIGENI IN COLOMBIA: AGGIORNAMENTO DELLE
RACCOMANDAZIONI FATTE DAL RELATORE SPECIALE PRECEDENTE**

INDICE

	Paragrafi	Pagina
I. INTRODUZIONE.....	1 – 5	6
II. OSSERVAZIONI DEL RELATORE SPECIALE.....	6 – 54	6
A. Quadro giuridico-politico.....	7 – 12	7
B. Il conflitto armato interno.....	13 – 15	9
1. Violenza e altri crimini contro la sopravvivenza fisica e culturale delle popolazioni indigene.....	16 - 24	10
2. Presenza militare nelle zone indigene.....	25 – 28	14
3. Trasferimenti forzati e confinamenti.....	29 – 35	15
C. Terre e risorse naturali.....	36 – 43	17
D. Consultazione e concertazione.....	44 – 48	20
E. Diritti economici, sociali e culturali.....	49 – 54	22
III. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....	55 – 85	24



1. INTRODUZIONE

1. Questa relazione presenta le osservazioni del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani e sulle libertà fondamentali delle popolazioni indigene, Prof. S. James Anaya, sulla condizione dei popoli indigeni in Colombia, nell'ambito delle raccomandazioni espresse nel 2004¹ dal precedente Relatore Speciale Prof. Rodolfo Stavenhagen. Tali osservazioni sono il risultato di uno scambio di informazioni tra il Governo colombiano e le altre parti in causa, nonché della visita realizzata dal Dott. Anaya in Colombia tra il 22 e il 27 di luglio del 2009.
2. Durante tale visita, il Relatore Speciale ha effettuato riunioni con vari rappresentanti del Governo colombiano, tra cui il Presidente della Repubblica, Dr. Álvaro Uribe; il Ministro degli Esteri, Dr. Jaime Bermúdez Merizalde, ed altri rappresentanti del Ministero; i rappresentanti del Ministero degli Interni e della Giustizia; il Ministero della Difesa; il Ministero della Protezione Sociale; il Ministero dell'Istruzione; il Ministero dell'Agricoltura; l'Agenzia Presidenziale per l'Azione Sociale e la Cooperazione Internazionale "Acción Social"; il Dipartimento di Pianificazione Nazionale; l'Istituto Colombiano per le Politiche Sociali; ed il Consiglio Presidenziale per le Pari Opportunità. Inoltre, sono state realizzate riunioni con i deputati indigeni del Congresso della Repubblica; magistrati della Corte Costituzionale; rappresentanti dell'Avvocatura Generale, la Procura di Stato e la Defensoría del Pueblo; il Governatore e altri rappresentanti del Governo della provincia del Cauca. Il Relatore Speciale ha anche partecipato a riunioni con i rappresentanti delle popolazioni e delle organizzazioni indigene e della società civile a Bogotá e nelle province di Nariño e Cauca, nonché con la rappresentanza delle Nazioni Unite e della comunità internazionale.
3. Il Relatore Speciale ringrazia il Governo colombiano non solo per l'invito ricevuto, ma anche per tutte le agevolazioni fornite per la realizzazione di tale visita, ritenendo che ciò manifesti la buona volontà e l'apertura del Governo stesso. Allo stesso modo ringrazia sentitamente le popolazioni e le organizzazioni indigene per le importanti informazioni fornite e per la cooperazione nell'organizzazione di importanti momenti della visita. Da

¹ Relazione del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle popolazioni indigene, Dr. Rodolfo Rodolfo Stavenhagen, : Missione in Colombia (E/CN.4/2005/88/Add.2), 10 novembre 2004 ("Relazione Stavenhagen")



ultimo, il Relatore desidera ringraziare la rappresentanza delle Nazioni Unite in Colombia, ed in particolare l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani, per la sua indispensabile assistenza in tutte le fasi di pianificazione e realizzazione della visita.

4. Le osservazioni presentate a continuazione non pretendono di presentare una valutazione esaustiva della situazione delle popolazioni indigene nel paese o della implementazione delle raccomandazioni del precedente Relatore Speciale, Dr. Rodolfo Stavenhagen, ma si riferiscono alle questioni principali sorte durante la visita dell'attuale Relatore in relazione a dette raccomandazioni. Le raccomandazioni del Prof. Stavenhagen toccavano vari temi, tra cui il conflitto armato nelle zone indigene; la violenza ed il narcotraffico; l'ambiente, la terra ed i diritti umani; l'accesso alla giustizia e la giurisdizione indigena; la situazione della donna indigena; lo sviluppo sostenibile, il riconoscimento dell'identità indigena e l'estensione dei servizi sociali di base. Il Governo ha raccolto e fornito informazioni dettagliate in merito alle misure adottate per l'implementazione di tali raccomandazioni ed il Relatore ringrazia il Governo per tali informazioni.
5. Il Relatore Speciale riconosce l'attenzione che il Governo colombiano ha posto alle raccomandazioni del precedente Relatore ed i passi intrapresi in tal senso, riconoscendo inoltre le sfide che restano da superare, e spera di poter continuare il dialogo costruttivo che si è instaurato su tali tematiche. Proprio in quanto parte di tale dialogo costruttivo, la presente relazione include una serie di raccomandazioni su alcune misure che potrebbero contribuire a migliorare la situazione delle popolazioni indigene in Colombia, in riferimento ad importanti norme internazionali. Le presenti raccomandazioni, inoltre, rappresentano un tentativo di aggiornamento al contesto attuale rispetto a quelle fornite in passato dal Relatore precedente.

II.OSSERVAZIONI DEL RELATORE SPECIALE

6. Il Prof. Stavenhagen, nella relazione redatta in seguito alla sua visita in Colombia, realizzata nel 2004, aveva affermato che: “la situazione dei diritti umani delle popolazioni indigene in Colombia è grave, critica e altamente preoccupante”². Il panorama osservato dall'attuale Relatore conferma come questa situazione sia riscontrabile tutt'oggi. Nonostante

2 Relazione Stavenhagen, pf. 5



alcuni miglioramenti nella questione indigena, in generale, le leggi, i programmi e le politiche del Governo non permettono una protezione ed un godimento efficace dei diritti umani alle popolazioni indigene del paese. È evidente quanto la situazione di queste popolazioni sia esacerbata ed intensificata dalla presenza del conflitto armato interno che affligge il paese. Proprio come aveva già sottolineato il precedente Relatore “la precaria situazione dei diritti umani delle popolazioni indigene in Colombia riflette il gap tra l'avanzata legislazione nazionale e la poca efficacia delle istituzioni incaricate della loro protezione, nel contesto di un conflitto armato interno al quale partecipano diversi contendenti, la cui azione incide sulle possibilità di sopravvivenza delle comunità autoctone”³.

A. Quadro giuridico-politico

7. La Costituzione colombiana riconosce non solo le popolazioni indigene, ma anche i loro diritti individuali e collettivi. Le sentenze della Corte Costituzionale hanno sviluppato questo quadro costituzionale, arrivando a costituire una giurisprudenza esemplare in tutto il mondo. A tutto ciò si aggiunge la ratifica da parte del Governo colombiano della Convenzione 169 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sui popoli indigeni nei paesi indipendenti⁴, inoltre recentemente, ha dichiarato il suo appoggio alla Dichiarazione dell'ONU sui diritti delle popolazioni umane, al suo spirito ed ai principi che l'hanno ispirata.
8. Il Relatore Speciale è stato informato sui programmi e sulle attività portate avanti, tra gli altri, dal Ministero degli Interni e della Giustizia; dall' Acciòn Social; dal Ministero per le Politiche Sociali; dal Programma Presidenziale per i Diritti Umani ed il Diritto Umanitario Internazionale e dal Ministero dell'Istruzione, nelle questioni riguardanti i popoli indigeni. Nello specifico, il Relatore è stato informato sui programmi destinati alle necessità degli sfollati, la formazione dei membri delle Forze dell'ordine sui diritti umani e sul diritto umano internazionale, la promozione dell'educazione e del benessere sanitario, la risposta alle rivendicazioni della terra e le consultazioni con le popolazioni locali su alcuni progetti economici e di legge. Il Relatore prende atto della disponibilità a promuovere linee guida

³ Ibid, pf 81

⁴ Approvata in base alla legge n°21 del 1991



generali di politica pubblica di concerto con le popolazioni indigene e di diversi pianificazioni importanti, così come del sostegno a comunità indigene altamente vulnerabili.

9. Organismi come la Procura di Stato e la Defensoría del Pueblo, hanno importanti competenze in materia di protezione dei popoli indigeni del paese. Tra le competenze più importanti il Relatore riconosce le funzioni di prevenzione facenti capo al Sistema de Alertas Tempranas (SAT) della Defensoría del Pueblo, che costituisce un meccanismo importante nell'identificazione e nella prevenzione delle violazioni dei diritti umani e delle infrazioni del diritto umanitario internazionale contro i popoli indigeni. Attraverso il SAT, la Defensoría del Pueblo raccoglie, verifica e analizza le informazioni relative alle situazioni di vulnerabilità e di rischio della popolazione civile, come conseguenza del conflitto armato, e avverte le autorità coinvolte nella loro protezione affinché possano coordinarsi e fornire un aiuto reale alle comunità coinvolte.

10. Tuttavia, le raccomandazioni contenute in questo programma, non sempre hanno ricevuto una considerazione ed una risposta adeguata, dagli organi incaricati di mettere in marcia misure protettive. Ad esempio nel febbraio 2009, 8 indigeni Awà sono stati assassinati nella riserva Tortugaña-Telembí (dipartimento di Nariño), e 400 membri della comunità sono stati forzatamente evacuati. Questi fatti si sono verificati nonostante le costanti denunce formulate dalle autorità e dai leader del popolo Awà, e nonostante la pubblicazione di un Relazione di analisi dei rischi fatto dalla Defensoría del Pueblo (N° 53 il 5 giugno 2008), in cui si avvertiva del pericolo che correva la popolazione Awà della zona. Bisogna notare che il Governo ha finalmente sviluppato un Piano di Salvaguardia ed un Programma di Garanzia per il popolo Awà attraverso un accordo sottoscritto con il rappresentante della comunità Awà il 9 luglio 2009.

11. Secondo il relatore è estremamente grave e allarmante il fatto che, nonostante il piano di salvaguardia, poco tempo dopo aver realizzato la sua missione, nell'agosto 2009, sia stato perpetrato un nuovo massacro contro il popolo Awà. Il 26 agosto, un gruppo di persone incappucciate, si sono introdotte in un'abitazione nella riserva di Gran Rosario, municipio di Tumaco, dipartimento di Nariño, dove hanno crudelmente assassinato 12 presone, tra cui 7 bambini e bambine Awà. Si prende atto della dichiarazione del Ministro degli Interni e



della Giustizia, che ha condannato l'uccisione di questi 12 indigeni Awà, assicurando che l'inchiesta verrà portata avanti con l'aiuto della comunità internazionale e che verranno raddoppiati gli sforzi di protezione nei confronti delle popolazioni indigene.

12. In effetti, nonostante siano state adottate misure di politica pubblica per proteggere i diritti delle popolazioni indigene, molte di queste misure non sono state applicate, o pure lo sono state in maniera insufficiente. Per questo, il Relatore Speciale prende atto della dichiarazione della Corte Costituzionale che “la risposta delle autorità statali alla situazione critica [...] è consistita soprattutto nell'emanare norme, politiche e documenti formali, i quali, nonostante il loro valore, hanno avuto scarse ripercussioni pratiche”⁵. In aggiunta, molti progetti non si adeguano alle condizioni di vita, cultura, usanze, strutture organizzative e sistemi di vita delle comunità e delle popolazioni indigene.

B. Il conflitto armato interno

13. I diritti delle popolazioni indigene continuano ad essere minacciati e vulnerabili, ed è indubbio che tanto il conflitto armato interno quanto i suoi effetti, contribuiscano a questa grave situazione. Nell'Atto 004 del 2009, la Corte Costituzionale afferma che le popolazioni indigene soffrono “modelli allarmanti di evacuazioni forzate”, omicidio, mancanza di alimentazione e altri gravi problemi a causa del conflitto armato e di diversi fattori concomitanti⁶. Nel segnalare questo problema generalizzato riguardante i popoli indigeni colombiani, la Corte Costituzionale conclude che 34 di queste popolazioni, presenti all'interno del paese, sono minacciate “dallo sterminio culturale e fisico”⁷.

14. Quasi tutti gli indicatori mostrano come il conflitto armato si rifletta in maniera sproporzionata sulle popolazioni indigene del paese. La localizzazione strategica dei loro territori, sia per lo sviluppo del confronto armato che per le attività del narcotraffico, li rende particolarmente vulnerabili. Le statistiche realizzate nel 2007 dalla Defensoria del Pueblo sulle attività della SAT, mostrano che delle 38 relazioni riguardanti l'analisi dei rischi, il 45% aveva a che fare con popolazioni indigene. Nel 2008, 14 report avvertivano

⁵ Corte Costituzionale, Atto 004 del 2009, p. 23.

⁶ Ibid, p.13.

⁷ Ibid, p.2.



dei rischi che correivano queste popolazioni⁸, e tra il gennaio e l'agosto 2009, 13 report riguardavano singoli individui indigeni⁹.

15. Il Relatore Speciale manifesta la sua particolare preoccupazione in merito all'impatto del conflitto armato sulle donne, i bambini e le bambine indigene. L'incidenza dei casi di violenza sessuale nell'ambito del conflitto sta aumentando tra le donne locali¹⁰. L'occupazione delle terre e dei territori indigeni da parte degli attori del conflitto, limita le possibilità di sviluppo degli individui più giovani secondo le loro tradizioni. I bambini e le bambine indigene sono i più esposti al reclutamento da parte delle forze armate illegali e si trovano a dover affrontare difficili condizioni umanitarie, tra cui “morti e mutilazioni, reclutamento e utilizzo da parte di gruppi armati, sequestri, atti di violenza sessuale, attacchi contro scuole e ospedali e mancanza di accesso umanitario”, come riconosce la relazione dell'agosto 2009 del Segretario Generale sui bambini ed il conflitto armato in Colombia, elaborata nel quadro della Risoluzione 1612 (2005) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹¹. Per affrontare questa situazione, lo Stato colombiano dovrebbe implementare con urgenza le raccomandazioni del Segretario Generale riportate nella suddetta relazione, e specialmente quelle destinate a prevenire il reclutamento.

1. Violenza e altri crimini contro la sopravvivenza fisica e culturale delle popolazioni indigene

16. Paradossalmente, sembra che la decisione presa dalle popolazioni indigene di non prendere parte al conflitto, si sia risolta in un incremento nella violenza e nelle minacce contro di loro. Vengono accusati “individualmente e collettivamente, in maniera arbitraria e infondata, di essere collaboratori del gruppo armato opposto o delle forze dell'ordine”¹².

17. In considerazione della persistente situazione di rischio di attacco contro la vita e l'integrità personale in cui si trovano le popolazioni indigene in diverse zone della Colombia, le istanze del Sistema interamericano sui Diritti Umani hanno assicurato misure cautelari e provvisorie, sia di carattere individuale, per proteggere i leader, che collettive, per

⁸ Nei dipartimenti di Boyacá, Guaviare, Norte de Santander, Amazonas, Vaupés, La Guajira, Quindío, Chocó, Cauca, Casanare, Vichada, Nariño e Arauca.

⁹ Nei dipartimenti di Bolívar, Guajira, Antioquia, Chocó, Arauca, Norte de Santander, Arauca, Nariño, Magdalena e Cesar.

¹⁰ Corte Costituzionale, Atto 092 del 2008 (III.1.1.3)

¹¹ S/2009/434.

¹² Corte Costituzionale, Atto 004 del 2009 (2.2.1).



proteggere intere comunità. Secondo quanto dice il Governo, si sono formati gruppi interistituzionali che si occupano delle comunità indigene al cui interno sono presenti persone che beneficiano di misure di protezione del sistema interamericano. Nonostante esistano queste misure, molti villaggi e comunità continuano a denunciare uccisioni selettive dei loro leader, portavoce e autorità tradizionali. La popolazione Awà di Nariño è uno dei gruppi indigeni più colpiti.

18. L' Osservatorio del Programma Presidenziale sui Diritti Umani e il Diritto Umanitario Internazionale del Presidenza della Repubblica ha riconosciuto, per quanto concerne gli omicidi contro persone indigene, che “un omicidio condotto contro una di queste persone, non comporta solo l'estinzione di una vita, ma anche un attentato contro la stabilità e la sopravvivenza delle comunità”¹³. Secondo questo Programma, dal 1998 al luglio 2008 ci sono stati 1.075 omicidi di indigeni nel paese¹⁴. Tuttavia secondo altre fonti, le cifre sarebbero più alte, registrando nello stesso periodo 1.365 omicidi contro persone indigene, così come altri atti violenti commessi contro di loro, tra cui minacce (321), sparizioni forzate (254), feriti (492), violenze sessuali e torture (216)¹⁵. Per il periodo compreso tra gennaio e settembre 2009, rispetto al periodo 2008, la Vicepresidenza della Repubblica ha registrato un aumento del 71% degli omicidi contro persone indigene¹⁶.

19. È evidente che i gruppi armati organizzati rappresentino una minaccia per la stabilità di tutta la società colombiana, ma in particolare per le popolazioni indigene. Il Relatore Speciale ha rilevato con estrema preoccupazione come i gruppi armati illegali, principalmente le FARC-EP che operano in molte aree popolate da indigeni, sembrano disconoscere totalmente gli standard dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale. Le FARC-EP e altri gruppi armati illegali sono i principali responsabili degli omicidi di indigeni, così come di altri gravi crimini, come il reclutamento e la partecipazione di bambini/e indigeni/e, trasferimenti forzati, atti di violenza sessuale e uso di mine antiuomo.

¹³ Osservatorio del Programma Presidenziale sui Diritti Umani e il Diritto Umanitario Internazionale, *Los Indígenas Colombianos: La Constancia de los Pueblos por Mantener sus Costumbres*, Bollettino Tematico No. 11 agosto 2008.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Banca dati, Casa del Pensamiento Nasa ACIN-ENSAYOS.

¹⁶ Sito web del Osservatorio del Programmama Presidenziale sui DU e DUI, Vicepresidenza della Repubblica http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/.



20. Gli sforzi portati avanti dal Governo per smobilitare i gruppi paramilitari hanno avuto importanti risultati. E tuttavia il programma di smobilitazione ha dato esito ad una amnistia di fatto o a promesse di sentenze limitate per le persone coinvolte, alimentando le critiche di impunità. Inoltre è evidente che i gruppi paramilitari nel paese non sono stati disarmati completamente, al contrario, negli ultimi mesi sembra ci sia stato un incremento nel numero dei membri dei gruppi paramilitari o delle bande criminali emergenti.
21. D'altro canto, continuano sia le violazioni dei diritti umani da parte dei membri della Forza Pubblica, sia la mancanza di soluzione di vari casi riguardanti vittime indigene. Nel 2008, l'Ufficio dell'Alto Commissariato dell'ONU per i Diritti Umani, ha osservato che villaggi e comunità indigene nelle provincie di Antioquia, Cauca e Chocó, sono stati vittima di maltrattamenti e pene crudeli, disumane e degradanti, attribuibili a membri della Forza Pubblica¹⁷. A queste osservazioni si aggiungono quelle della Corte Costituzionale che nell'Atto 004 ha riscontrato: “minacce, molestie e persecuzioni di individui, famiglie e comunità [...] da parte di alcuni membri isolati della Forza Pubblica”¹⁸. In questo senso, il Relatore Speciale prende atto con preoccupazione dei cosiddetti “falsos positivos”, che comportano la sparizione di individui indigeni che successivamente vengono identificati, in maniera del tutto infondata, come guerriglieri uccisi dalla Forza Pubblica durante un combattimento¹⁹. I “falsi positivi”, in quanto esecuzioni extragiudiziali, arbitrarie e sommarie, emergono come una delle preoccupazioni maggiori del Relatore Speciale delle Nazioni Unite alla fine del suo viaggio in Colombia nel giugno del 2009²⁰.
22. C'è stata un'attenzione deficitaria da parte delle istanze dell'amministrazione della giustizia, in particolare da parte della Procura Generale della Nazione, relativa agli abusi e alle violazioni commesse dai membri della Forza Pubblica e dai gruppi illegali armati contro membri di comunità indigene. Secondo i dati della Procura, sono stati assegnati 182 processi con vittime indigene alla sua *Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, 163 dei quali riguardano omicidi, tra i 1.075 e più omicidi riportati dallo Stato durante gli ultimi 10 anni; benchè secondo le informazioni fornite dal

17 Relazione annuale dell' Alto Commissariato delle Nazioni Unite dei Diritti Umani sulla situazione dei diritti umani in Colombia (A/HRC/10/032), 19 febbraio 2009.

18 Corte Costituzionale, Atto 004 del 2009 (2.2.1).

19 Ibid.

20 Dichiarazione del Prof. Philip Alston, Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulle esecuzioni extragiudiziali, sommarie o arbitrarie alla fine della sua missione in Colombia, 8-18 giugno 2009.



Governo, non tutte le indagini per omicidio contro indigeni sono condotte da questa unità. Il Relatore Speciale constata che il persistere di questa situazione di impunità configura uno schema inaccettabile, che mette gravemente a rischio la sopravvivenza etnica e culturale delle popolazioni indigene. Si ricorda alla Procura Generale della Nazione e alle altre istituzioni responsabili dell'amministrazione della giustizia, che queste gravi violazioni devono essere indagate e giudicate con indipendenza, prontezza e imparzialità.

23. Il Relatore Speciale, inoltre, ha preso atto delle informazioni fornite dal Governo sulle misure adottate per evitare che gli abusi commessi dai membri della Forza Pubblica si ripetano e che vengano efficacemente sanzionati. Queste misure includono il progetto “Fortalecimiento del sector justicia para la reducción de la impunidad en Colombia” e del programma di “Extensión de la coordinación entre la jurisdicción nacional y la jurisdicción especial indígena”. Quest'ultimo consiste nell'identificare i sistemi di giustizia dei 18 popoli indigeni per rafforzare i loro sistemi di amministrazione della giustizia e articularli con le autorità locali presenti nelle zone limitrofe. Il Relatore Speciale constata che le commissioni di indagine implementate dall' *Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario* in relazione ai processi in cui sono coinvolte vittime indigene, costituiscono una pratica positiva per superare l'impunità. Le autorità giudiziarie dovrebbero disporre di tutti i mezzi necessari per facilitare lo sviluppo di ulteriori commissioni o meccanismi simili.
24. Durante la sua visita, il Relatore Speciale ha potuto apprezzare un'altra buona pratica, quella della figura della “guardia indígena”, un'istanza tradizionale di vigilanza e protezione delle popolazioni indigene colombiane. Più in generale, è necessario che il Governo ne rispetti, appoggi e legittimi l'attuazione, assicurando il funzionamento effettivo di queste istanze.

2. Presenza militare nelle zone indigene

25. In maniera costante le popolazioni indigene hanno denunciato l'occupazione di scuole, municipi, luoghi sacri e abitazioni da parte dei membri della Forza Pubblica. Il Relatore



Speciale è stato informato sul fatto che questa presenza militare nelle riserve non è mai oggetto di consultazioni previe con le comunità coinvolte. Allo stesso tempo, il Relatore è stato informato dell'uso di indigeni, tra cui bambini, bambine e adolescenti, come informatori da parte della Forza Pubblica.

- 26.** Rappresentanti del Ministero della Difesa affermano che i membri di tale Forza cercano di consultare le comunità indigene sulla presenza militare e che utilizzano gli abitanti come informatori solo se necessario, per proteggere fisicamente gli indigeni stessi. Allo stesso modo, la Direttiva Permanente N° 048 del 2008 del Comando Generale delle Forze Armate, proibisce la realizzazione di qualsiasi attività di intelligence che coinvolga bambini/e e adolescenti. In ogni caso il Relatore Speciale osserva con preoccupazione che l'uso di membri di tali comunità come informatori, così come la mera presenza della Forza Pubblica, con frequenza, mette a rischio le stesse comunità che si cerca di proteggere.
- 27.** Esistono iniziative del Governo volte a rafforzare il rispetto dei diritti umani da parte della Forza Pubblica nelle zone indigene. La Direttiva N°016 del 2006 del Ministero della Difesa, specifica la sua politica nei confronti delle popolazioni indigene, segnalando la necessità di rafforzare la protezione dei diritti umani e identificando le procedure che le Forze Armate devono seguire quando intervengono in questi territori. Questa politica si sviluppa all'interno del quadro della Politica Integrale dei Diritti Umani e del Diritto Umanitario Internazionale del Ministero della Difesa, che inquadra il comportamento della Forza Pubblica nel disimpegno delle sue operazioni, affermando che “è prassi dell'Esercito Nazionale incorporare nelle operazioni le istruzioni riguardanti il trattamento delle comunità indigene e i diritti sanciti dalla Costituzione, nei momenti in cui la Forza Pubblica opera nei loro territori”²¹. Il Relatore Speciale prende atto, inoltre, della Circolare N° 151 del 2004, la quale impone alla Forza Pubblica di designare punti di collegamento con le autorità indigene in ogni regione in cui si trovino ad operare.
- 28.** Nel quadro di queste iniziative, il Relatore segnala la necessità di consultare e di cercare di concertare con le popolazioni indigene coinvolte, le condizioni della presenza militare all'interno dei loro territori. È di importanza capitale che l'autonomia e le strutture decisionali tradizionali siano rispettate in ogni momento all'interno di queste comunità. Il

²¹ Ministero della Difesa, Politica Integrale sui DU e DUI, p. 26.



Relatore ricorda che la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle popolazioni indigene afferma che “ gli Stati dovranno avviare reali consultazioni con i popoli indigeni in questione, per mezzo di procedure appropriate e in particolare con le loro istituzioni rappresentative, prima di utilizzare le loro terre o territori per attività militari” (art. 30).

3. Trasferimenti forzati e confinamenti

29. Il trasferimento forzato dei popoli indigeni minaccia la loro sopravvivenza culturale e fisica, come segnalato dalla Corte Costituzionale, implicando situazioni umanitarie critiche, quali sovraffollamento, insalubrità e mancanza di alimentazione. Le autorità pubbliche non sono preparate a rispondere in maniera adeguata alle necessità umanitarie delle vittime, in particolare, delle donne e dei bambini/e. È fortemente preoccupante l'impatto dello sfollamento forzato sulle donne indigene, che secondo la Corte Costituzionale sono tra i segmenti della popolazione colpiti “ con maggiore durezza dai crimini e dalle ingiustizie che comportano sia la violenza armata che sfollamenti forzati”²².
30. Lo sfollamento delle popolazioni indigene è aumentato negli ultimi 5 anni in maniera spropositata rispetto al resto della popolazione. Secondo le cifre di Azione Sociale, tra il 2006 e il 2007, lo sfollamento totale della popolazione è cresciuto del 16,8 %, mentre quello della popolazione indigena è cresciuto del 23,1%. Allo stesso tempo alcune comunità si trovano in situazioni di confinamento e mancano di assistenza umanitaria.
31. Negli anni successivi alla visita del precedente Relatore Speciale, erano state adottate normative per migliorare i servizi alla popolazione forzosamente sporzata, nel quadro del *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada* (SNAIPD) e alla sua “*Directriz para la Prevención y Atención Integral de la Población Indígena en Situación de Desplazamiento y Riesgo, con enfoque diferencial*”. Questa direttrice “orienta le azioni degli enti del SNAIPD a livello nazionale e regionale, in modo che adeguino i loro programmi e azioni e si appropriino di risorse specifiche, articolando un approccio differenziale per garantire un'attenzione integrale sulle popolazioni indigene come soggetti collettivi di diritti”. In aggiunta, il *Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada* (CNAIPD) ha adottato risoluzioni per implementare un approccio differente

22 Corte Costituzionale, Atto 092 del 2008, III.1.9.



per le persone indigene colpite dallo sfollamento forzato²³ e approvato nel 2006 un *Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desapariciones*

32. Tuttavia, secondo le conclusioni raggiunte dalla Corte Costituzionale nell'Atto 004 del 2009, date le circostanze che hanno finito per prevalere, “è difficile rilevare come [queste iniziative] si siano tradotte, in pratica, in azioni concrete di prevenzione dal coinvolgimento nel conflitto armato per le popolazioni indigene colombiane, di prevenzione degli sfollamenti forzati causati dal conflitto o di attenzione differenziata alle vittime”²⁴.

33. La Corte Costituzionale ha emanato una serie di misure per risolvere in maniera adeguata i diversi problemi che si trovano ad affrontare gli indigeni trasferiti. Queste misure includono lo sviluppo di un “Programma di Garanzia dei Diritti delle Popolazioni Indigene Colpite da Trasferimento” in tutto il paese, nonché lo sviluppo di piani di salvaguardia per 34 comunità indigene (classificate come a rischio grave di sterminio culturale e fisico), tutto con la “partecipazione effettiva delle autorità legittime delle popolazioni indigene”. D'altro canto, bisogna dire che l'Organizzazione Nazionale Indigena della Colombia (ONIC) ha individuato numerose altre comunità che presentano una situazione di rischio di estinzione in quanto presentano una popolazione inferiore ai 500 abitanti, inclusi 18 gruppi che hanno meno di 200 abitanti e 10 con meno di 100 abitanti.

34. Riguardo all'implementazione delle disposizioni contenute nell'Atto 004 della Corte Costituzionale, il Governo ha informato il Relatore Speciale di aver portato a termine varie attività nel contesto del Programma di Garanzia dei Diritti delle Popolazioni Indigene Colpite da Trasferimento, con il progetto di 34 Piani di Salvaguardia Etnica, insieme all'elaborazione di una proposta del Programma di Garanzia dei Diritti che, secondo le informazioni fornite, sarà discussa e concertata con i leader indigeni e servirà da base per i piani di salvaguardia.

35. Il Relatore Speciale sottolinea la necessità di rafforzare questi processi e di sviluppare

²³ Accordo 03 del 2006 (con il quale si definiscono azioni per garantire il diritto della popolazione forzosamente spostata ad essere protetta dalle pratiche discriminanti); Accordo 05 del 2006 (con il quale si adotta il *Plan de Atención* effettivo, speciale e differenziato, diretto ai membri delle comunità indigene Nukak Maku che sono state forzate a spostarsi nelle zone urbane, così come a quelle che si trovano in pericolo di venire spostate dal Dipartimento di Guaviare); l'Accordo 08 del 2007 (con il quale si adottano misure tendenti alla costruzione di una politica differenziale riguardante l'attenzione alla popolazione in pericolo di venire spostata).

²⁴ Corte Costituzionale, Atto 004 del 2009.



velocemente i piani di salvaguardia, secondo i tempi stabiliti dalla Corte Costituzionale e in accordo con le norme internazionali più rilevanti. Allo stesso tempo, sottolinea la necessità di sviluppare programmi simili in altre comunità indigene vulnerabili e a rischio di estinzione in cooperazione e di concerto con i leader delle organizzazioni indigene.

C. Terre e risorse naturali

36. Un'esigenza costante delle popolazioni indigene in Colombia è il rispetto e la protezione del diritto alla terra e al territorio. Negli ultimi decenni, la Colombia ha avviato un processo di riconoscimento dei diritti territoriali dei popoli indigeni del paese. Attualmente esistono 710 riserve indigene certificate, ubicate in 27 dipartimenti, in 228 municipi, che secondo il Governo occupano un'estensione di circa 34 milioni di ettari, il che equivale al 29,8% del territorio nazionale²⁵.
37. Diversi rappresentanti dei popoli indigeni, tuttavia, segnalano che gran parte degli ettari comprati e a loro consegnati, non sono produttivi o non corrispondono alle necessità culturali della popolazione. Solo il 7,68% delle riserve indigene (uno spazio di 1.290.000 ha) si trovano in zone di frontiera agricola abitate approssimativamente dal 65% della popolazione indigena. I restanti ettari si trovano in zone di foresta amazzonica, savane dell'Orinoquia e deserto della Guajira²⁶. La crisi territoriale emerge, ad esempio, nella Riserva Caño Mochuelo, nel dipartimento di Casanare, nella regione di Orinoquia. Secondo le informazioni ricevute dal Relatore Speciale, la riserva non comprende territorio sufficiente alla sopravvivenza fisica e culturale delle popolazioni che vi abitano. Il suolo ha una bassa percentuale di fertilità e più del 65% del territorio è soggetto ad allagamenti tra maggio e novembre. Di conseguenza, si configurerebbe in questa riserva una preoccupante crisi alimentare.
38. Allo stesso tempo, lo sviluppo di processi di costituzione, ampliamento e bonifica delle riserve, non sembra rispondere alla quantità delle necessità rilevate. Nel novembre del 2008, 450 casi di costituzione, ampliamento, bonifica e ristrutturazione di riserve indigene, erano

²⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Colombia Una Nación Multicultural: su diversidad étnica*, Bogotá, 2007, p. 19; secondo altre fonti, le popolazioni indigene occupano solo 31,694.421.1 ettari, un 22% del territorio nazionale. Houghton, *La legalización de los territorios indígenas*, Ceccion-OIA, Bogotá (2008).

²⁶ Informazione fornita dall' *Oficina de coordinación de asuntos humanitarios* (OCAH), Colombia.



in atto²⁷. Secondo dati del 2004 dell'Istituto Colombiano per lo Sviluppo Rurale, i territori indigeni ancora in attesa di venire assegnati, ammonterebbero a 1.627.758 ha, in cui vivono almeno 380.000 indigeni. I dipartimenti in cui si concentra la maggiore quantità di terre da assegnare sono Cauca (309.000 ha), Amazonas (276.000 ha) e Boyacá (quasi 100.000 ha). Nei dipartimenti di Magdalena, Caquetá, Putumayo, Cesar, Tolima, Valle, Arauca e Vaupés, i territori il cui possesso è in attesa di essere legalizzato, hanno estensioni superiori ai 50.000 ettari.

39. Prima del 2007, lo stabilimento ed ampliamento delle riserve facevano capo all'Istituto Colombiano di Riforma Agraria (INCORA), in seguito trasformato nell'Istituto Colombiano per lo Sviluppo Rurale (INCODER)²⁸. Mediante lo Statuto di Sviluppo Rurale (Legge 1152 del 2007), la competenza sui processi di costituzione, ampliamento e bonifica delle riserve indigene è stata trasferita alla *Dirección de Etnias* del Ministero degli Interni e Giustizia. Nel 2009, la dichiarazione della Corte Costituzionale di incostituzionalità di tale Statuto, per non essere stato sottoposto ad un processo di consultazione, ha generato un'esigenza di chiarire le competenze delle autorità pubbliche in relazione ai distinti processi legali riguardanti le riserve.
40. È importante sottolineare che il riconoscimento e la protezione dei diritti territoriali dei popoli indigeni è fondamentale per stabilire condizioni sostenibili di pace e per assicurare la sopravvivenza di queste popolazioni, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale²⁹. Nell'Atto 004, la Corte ha osservato che “la precarietà dei titoli di possesso della terra, in alcuni casi, è un fattore che facilita l'espropriazione e l'invasione territoriale, in questo modo, esiste un collegamento tra i processi di ampliamento e bonifica delle riserve e i fattori connessi al conflitto armato (presenza di attori armati, di coltivazioni illegali o di attività militari nelle zone di ampliamento)”.
41. Il Relatore Speciale segnala la necessità di armonizzare la politica pubblica di sviluppo economico del paese, specialmente per quanto concerne i cosiddetti “mega progetti” relativi all'estrazione di risorse, infrastrutture agroindustriali e turistiche, con i diritti dei popoli indigeni sulle terre e le risorse naturali in conformità con le disposizioni della Convenzione

27 Unidad Nacional de Tierras Rurales, notizia del 30 de novembre 2008.

28 Legge 160 del 1994, Decreto 2164 del 1995 e Decreto 1300 del 2003.

29 Sentenza T-652/98 M.P.: Carlos Gaviria Díaz.



n° 169 e la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni. Dal 1993 al 2006, la Corte Costituzionale ha espresso 18 pareri favorevoli a tutela di popolazioni indigene in casi di violazione del diritto al territorio da parte di progetti di intervento o di grandi opere di infrastrutture. Alcune delle comunità coinvolte nello sviluppo di progetti, senza essere state adeguatamente consultate, sono la comunità Motilón Barí (per esplorazione e sfruttamento petrolifero)³⁰, quella U'wa (per esplorazione e sfruttamento petrolifero)³¹ e quella Embera Katío del Alto Sinú (per la diga Urrá I)³². Esistono molti altri esempi di concessioni e progetti approvati senza la necessaria consulta previa con le comunità coinvolte. Benchè il Governo abbia fornito informazioni sulle consulte realizzate in relazione a vari progetti, tale informazione non implica che le consulte siano state effettuate in accordo agli standard internazionali³³.

42. Per queste ragioni, risulta ancora deficitaria la piena conformità alle raccomandazioni del precedente Relatore Speciale sul fatto che “non si devono incoraggiare i progetti di investimento, infrastrutture, estrazione e sfruttamento delle risorse naturali, sviluppo produttivo, ecc, senza un'ampia e legittima consultazione nonché partecipazione delle popolazioni indigene”³⁴ (vedi sezione D, infra). Allo stesso modo, in vista dei trattati di libero commercio che il Governo colombiano ha sottoscritto e si accinge a sottoscrivere, che faciliterebbero lo sfruttamento delle risorse naturali nei territori indigeni, sarebbe importante assicurarsi che tali trattati includano un riferimento esplicito al rispetto dei diritti delle popolazioni indigene, specialmente il diritto ad essere consultate in via preliminare ed in maniera libera e informata.

43. Anche la fumigazione delle colture illegali ha colpito in maniera particolare le popolazioni indigene. La Corte Costituzionale ha ordinato la sospensione delle fumigazioni aeree delle coltivazioni illegali per poter realizzare consulte previe con le comunità indigene, concertando forme di sradicamento meno lesive per la loro sopravvivenza e integrità culturale³⁵. Il precedente Relatore Speciale aveva raccomandato di non praticare fumigazioni aeree nelle piantagioni illegali vicine alle comunità indigene a meno che non fosse la

30 Sentenza T-880 del 2006.

31 Sentenza SU-039 del 1997.

32 Sentenza T-652 del 1998.

33 Bisogna notare che il diritto alla consulta previa, in relazione allo sfruttamento delle risorse naturali, è garantito dalla Costituzione colombiana, dagli articoli 332 e 330, nonché da varie leggi tra cui la Legge 99 del 1993.

34 Relazione Stavenhagen, pf 108.

35 Sentenza SU-383 del 2003.



comunità stessa a richiederlo espressamente, venendo previamente informata sulle implicazioni³⁶. Il Governo ha notato che, di fronte a queste raccomandazioni, dal 2005 si è consolidato il tema del diritto alla consulta previa per lo sradicamento delle coltivazioni illegali, fornendo informazioni dettagliate sulle consultazioni realizzate a questo proposito. Tuttavia, il Relatore Speciale è stato informato del fatto che, in molte occasioni, lo sradicamento di coltivazioni illecite e le fumigazioni con glisofato continuano a non essere concordate adeguatamente con le comunità indigene coinvolte, portando a problemi di salute e crisi alimentare.

D. Consultazione e concertazione

44. La mancanza di consulta previa con le popolazioni indigene, nelle decisioni che li vedono coinvolti, è un problema persistente in Colombia. La Corte Costituzionale ha sviluppato una giurisprudenza importante in materia di diritto alla consultazione, definendo i contorni della norma riguardante tale diritto sancito dal Convegno n°169 e dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni³⁷. Nonostante questi importanti passi avanti, la violazione del diritto alla consulta persiste in vari contesti, come dimostrato dalla giurisprudenza della Corte, che negli anni ha emanato sentenze riguardanti sia progetti di legge e politiche pubbliche, sia progetti con un impatto sull'uso della terra e delle risorse naturali³⁸.
45. Recentemente la Corte ha dichiarato incostituzionale la *Ley General Forestal* (Legge 1021 del 2006) e lo Statuto di Sviluppo Rurale per non aver consultato adeguatamente le comunità indigene. Nel dichiarare incostituzionale la *Ley General Forestal*, si è evidenziato come “la Costituzione concede una protezione speciale al diritto di partecipazione dei gruppi etnici nelle decisioni che li vedono coinvolti” e che tale protezione speciale “si traduce in un dovere di avviare processi di consultazione con le comunità indigene e tribali per l'adozione e l'esecuzione di decisioni che possano colpirli”³⁹. Attualmente esistono diversi progetti di

36 Relazione Stavenhagen, pf. 106.

37 Sentenza SU-039/97.

38 Sentenza SU-038/97; Sentenza T-652/98; Sentenza C-169 del 2001; Sentenza C-418/2002 (Legge 685 del 2001); Sentenza C-891/02; Sentenza C-620/03; Sentenza SU-383/03; Sentenza T-382/06; Sentenza T-880/06; Sentenza C-208 del 2007; Sentenza C-461/08 (Legge 1151 del 2007); Sentenza C-030/08 (Legge 1021 del 2006), M.P.: Rodrigo Escobar Gil; Sentenza C-175/09 (Legge 1152 del 2007); Sentenza C-615 del 2009 (Legge 1214 del 2008).

39 Sentenza C-030/08.



legge in Colombia in materia indigena⁴⁰, che devono essere discussi e concertati con le popolazioni indigene del paese, ed il Relatore Speciale prende atto delle informazioni fornite dal Governo in merito ai passi compiuti in questa direzione.

46. Esistono sforzi da parte del Governo per promuovere il dialogo con le popolazioni indigene, come ad esempio il Tavolo Permanente di Concertazione (con lo scopo di “concertare tra le organizzazioni indigene e lo stato, tutte le decisioni amministrative e legislative in grado di coinvolgerli negativamente”)⁴¹; la Commissione Nazionale sui Diritti Umani e la *Mesa Amazònica*; nonché il dialogo realizzato nel contesto della *Minga Social y Comunitaria*⁴² nel 2008 e 2009. Allo stesso tempo esiste un dialogo tra lo Stato e le popolazioni indigene sul compimento delle ordinanze dell'Atto 004 della Corte Costituzionale, specialmente in vista dello sviluppo dei 34 piani di salvaguardia. Nonostante ciò però, molteplici fattori hanno impedito a questi spazi di generare processi di dialogo permanente e opportuni che permettessero di progredire nelle questioni importanti per le comunità indigene.
47. Lo sviluppo di un procedimento efficace di consultazione, in accordo con gli standard internazionali, è una delle sfide principali che la Colombia si trova ad affrontare. In base alle informazioni fornite dal Ministero degli Interni e Giustizia, il Decreto 1320 del 15 luglio 1998, che stabilisce una cornice per le procedure di consultazione con le popolazioni indigene, continua ad essere disapplicato, nonostante sia la Corte Costituzionale⁴³ che l'Organizzazione Internazionale del Lavoro⁴⁴ abbiano, in diverse occasioni, dichiarato che tale decreto è incompatibile con la Convenzione n°169 e abbiano richiamato i ministeri

40 Progetto di Legge 196 del 2008 (che stabilisce lo Statuto Integrato del Diritto dei Popoli Indigeni); Progetto di Legge 32 del 2008 (che crea la Commissione Nazionale di Sviluppo Integrato per le Popolazioni Indigene e Afrocolombiane e adotta misure tendenti ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio tra queste comunità); il Progetto di Legge “Protezione delle Lingue Native”.

41 Decreto 1397 del 1996.

42 La *Minga Social y Comunitaria* fa parte della *Minga de Resistencia Social y Comunitaria*, unione di diverse organizzazioni sociali del paese.

43 Corte Costituzionale, sentenza T-652 del 1998, M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Vedi anche Corte Costituzionale, sentenza T-737 del 2005, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

44 Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR): Sollecito diretto individuale sulla Convenzione sui popoli indigeni e tribali, 1989 (n° 169) Colombia (ratificata: 1991) Invio: 2009; CEACR: Osservazione individuale sulla Convenzione sui popoli indigeni e tribali, 1989 (n° 169) Colombia (ratificata: 1991) Pubblicata: 2009; CEACR: Osservazione individuale sulla Convenzione n° 169, Popoli indigeni e tribali, 1989 Colombia (ratificata: 1991) Pubblicata: 2004; CEACR: Richiamo (art. 24) - 1999 - Colombia - C169, Relazione del Comitato istituito per esaminare il richiamo nel quale si rinviene la mancata implementazione da parte della Colombia della Convenzione sui popoli indigeni e tribali, 1989 (n° 169), presentata in virtù dell'articolo 24 della Costituzione dell' OIL da parte della Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) e l'Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS).



competenti a rivederlo⁴⁵. In questo senso, è di fondamentale importanza consultare, disegnare ed implementare con le organizzazioni indigene e le loro autorità, un processo di consultazione, come stabilito dalla Corte Costituzionale e dall'OIL.

48. A questo proposito, il Relatore Speciale, prende atto delle informazioni fornite dal Ministero degli Interni e Giustizia, il quale ha formato un gruppo di lavoro impegnato esclusivamente sul tema della consulta previa; tale gruppo si sta occupando di un progetto di legge per regolamentare il procedimento della consultazione. La costruzione di un progetto di legge sul diritto alla consultazione può essere una eccellente opportunità per assicurare che questi processi siano portati davvero a termine, in conformità ai principi e agli standard internazionali. Tale progetto dovrà, inoltre, essere necessariamente costruito di concerto con le popolazioni indigene.

E. Diritti economici, sociali e culturali

49. Esistono delle significative divergenze tra l'effettivo godimento dei diritti economici, sociali e culturali dei popoli indigeni e quello medio di tutta la popolazione colombiana. Inoltre, gli effetti del conflitto armato, specialmente il dislocamento, hanno ridotto molti popoli e comunità in uno stato di critica precarietà. C'è bisogno di rafforzare programmi che implementino i diritti sociali ed economici dei popoli indigeni, inclusa la provvigione di alimenti e di servizi sanitari, soprattutto per quelle comunità dislocate e colpite dal conflitto armato.
50. I dipartimenti con un'alta percentuale di popolazione indigena hanno indicatori sociali più critici rispetto al resto del paese. Per esempio, per quanto riguarda la mortalità materna, mentre la media nazionale è di 73,1 morti per ogni 100.000 nati vivi⁴⁶, i seguenti dipartimenti mostrano indicatori eccessivamente superiori a questa media: in Guainía è 386; in Chocó è 250,9; in Guaviare è 171,2; in Amazonas è 158; in La Guajira è 131 e in Cauca è 125,9⁴⁷. Per quanto riguarda la mortalità infantile, mentre la media nazionale è di 15,6 morti

45 In particolare la Corte Costituzionale ha ordinato a diversi ministeri di “non applicare il Decreto 1320 del 1998, in quanto risulta sotto tutto i punti di vista contrario alla Costituzione e alle norme incorporate al diritto interno”. Sentenza T-880/06 (citazioni interne omesse).

46 Organizzazione Panamericana per la Salute e Organizzazione Mondiale della Salute, Situazione della Sanità nelle Americhe, Indicatori basici (2008) (Dati del 2005).

47 DANE, Statistiche Vitali (2005).



per ogni 1.000 nati vivi⁴⁸, in questi stessi dipartimenti gli indicatori sono ancora eccessivamente superiori: in Guainía è 40,5; in Chocó è 32,8; in Amazonas è 29,9; in la Guajira è 24,2; è in Cauca è 21,2⁴⁹.

51. Il Governo sta dedicando un certo livello di attenzione alle necessità sanitarie dei popoli indigeni, includendo la ristrutturazione dei modelli di salute dei popoli indigeni e la ricerca sulla medicina tradizionale come linea politica nel Piano di Salute Pubblica 2007-2010. Inoltre, attraverso l'istituzione di Entità Indigene Promotrici della Salute, in cui confluiscono autorità tradizionali indigene, e l'Istituto Colombiano per il Benessere Familiare sono stati fatti notevoli sforzi per attaccare i problemi di denutrizione, promuovendo programmi di integrazione alimentare, prevenzione ed attenzione alla denutrizione. Secondo il Governo, dal 2003 la popolazione indigena assistita da un regime sussidiario di salute è aumentata dell'87%, da 603.833 nel 2003 a 1.132.138 nel 2008, che significa l'assistenza dell'81% della popolazione indigena nel 2008.

52. Tuttavia, nonostante la copertura assistenziale sanitaria tenda ad ampliarsi, i gruppi indigeni non sembrano godere degli stessi standard di accessibilità della maggioranza della popolazione colombiana, situazione che viene aggravata dal conflitto armato. Secondo l'informazione ricevuta dal Relatore speciale, nel dipartimento di Nariño la Forza Pubblica ha occupato centri di assistenza per la salute e la popolazione è restia ad accedere a tali sedi controllate da soggetti armati. Inoltre, i controlli, le segnalazioni e le minacce impediscono l'accesso a servizi sanitari e la realizzazione di pratiche medicinali proprie⁵⁰. Per le stesse ragioni, le donne indigene incontrano difficoltà nell'accesso a servizi di salute sessuale, in particolare se sono vittime di un forzato dislocamento. Le bambine ed i bambini indigeni sono particolarmente vulnerabili alle violazioni del diritto all'alimentazione e alla salute. Nel 2008 e nel 2009, alcuni organismi statali e le stesse comunità indigene hanno reso pubbliche situazioni di grave denutrizione nella Sierra Nevada di Santa Marta (comunità Kogui e Arhuacos) e, tra gli altri, nei dipartimenti di Chocó, Guaviare e Cauca.

48 Organizzazione Panamericana per la Salute e Organizzazione Mondiale della Salute, Situazione della Sanità nelle Americhe, Indicatori basici (2008) (Dati del 2005).

49 DANE, Statistiche Vitali (2005). I dipartimenti con una maggiore percentuale di popolazione indigena, alla maggioranza dei quali corrispondono gli indicatori sociali più precari, sono: Vaupes (66%), Guania (65%), Guajira (45%), Vichada (44%), Amazonas (43%), Cauca (22%). Ibid.

50 Vid. Gruppo Tematico di Salute e Dislocamento, Rapporti del Comitato Tematico sulla Salute <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/pah2/index.php>.



53. In materia di istruzione, il Ministero di Educazione Nazionale ha promosso ed implementato una politica etno-educativa con lo scopo, secondo le informazioni date dal Governo, di “introdurre un'educazione interculturale in tutte le scuole e in tutti i collegi del settore educativo pubblico e privato del paese”. Durante il 2008 e il 2009, il Governo ha promosso proposte, all'interno del quadro delineato dalla Tavola di Concertazione delle Politiche di Attenzione Educativa per i Popoli Indigeni (CONTCEPI), per un Sistema di Educazione Propria (SEIP). E' significativo come, secondo i dati del Governo, il numero di indigeni iscritti sia aumentato costantemente negli ultimi tre anni, da 319.226 nel 2007 a 331.469 nel 2008, fino a 343.676 nel 2009.
54. Tuttavia, è da notare che il Comitato dei Diritti del Bambino ha osservato come “nonostante esista un programma di educazione bilingue (conosciuta come etno-educazione) la sua portata resti limitata ed il tasso di analfabetismo molto alto”⁵¹. Il Governo stima infatti che il 28,6% degli indigeni di età superiore ai 15 anni sono analfabeti. Bisogna sottolineare a questo riguardo che la critica situazione dell'educazione dei popoli indigeni è anche conseguenza del conflitto armato e del dislocamento.

III. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Quadro giuridico ed istituzionale

55. Il Relatore Speciale prende nota della disponibilità dello Stato Colombiano verso il riconoscimento dei diritti dei popoli indigeni. Risulta evidente che esiste un'attenzione da parte dello Stato alle questioni indigene e allo sviluppo di piani e di proposte orientate a rispondere alle raccomandazioni del precedente Relatore Speciale, il Professore Stavenhagen.
56. Il Relatore Speciale esprime la sua preoccupazione per i molteplici indicatori riguardanti i popoli indigeni, prova del fatto che la loro situazione non è stata affrontata con l'urgenza che la gravità della questione meriterebbe. In questo senso, il Relatore Speciale sottolinea l'affermazione della Corte Costituzionale sulla “mancanza di corrispondenza tra la gravità

51 Comitato dei Diritti del Bambino (CRC/C/COL/CO/3), 8 giugno 2006, par. 94.



delle violazioni dei diritti riconosciuti costituzionalmente e sviluppati dalla legge, da un lato, e la quantità di risorse effettivamente destinate ad assicurare il godimento effettivo di tali diritti e la capacità istituzionale di implementare i corrispondenti mandati costituzionali e legali, dall'altro lato” (Sentenza T-025 del 2004).

57. E' necessario avanzare nell'adozione di politiche pubbliche e leggi adeguate per assicurare i diritti dei popoli indigeni, inclusa una legge sui procedimenti di consultazione, che veda la partecipazione piena ed effettiva delle autorità e dei rappresentanti indigeni. Tale processo, così come le politiche e le leggi a cui si dovrà arrivare, deve essere compatibile con gli standard internazionali dei diritti dei popoli indigeni, inclusi quelli riconosciuti nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni e nel Convegno N° 169 della OIL.

58. Il Relatore Speciale sollecita lo Stato affinché assicuri tutto l'appoggio necessario per il funzionamento effettivo degli organi di controllo e di giustizia dello Stato, inclusa l'applicazione pratica ed il finanziamento del Sistema di Allerta Precoce, e l'adeguato finanziamento della Corte Costituzionale affinché possa dare seguito alle sue sentenze. Inoltre, raccomanda che vengano assegnate maggiori risorse finanziarie ai difensori comunitari della Difesa del Popolo.

Il conflitto armato interno

Chiamato alla pace

59. Il Relatore Speciale sollecita lo Stato Colombiano a trovare in tempi rapidi una soluzione negoziata per porre fine al conflitto armato, nella quale venga inclusa la società civile ed in



particolar modo le autorità indigene, per la costruzione di una pace duratura. Si raccomanda di appoggiare le iniziative di dialogo e di costruzione della pace proposte dalle autorità e dalle organizzazioni indigene.

60. Si raccomanda la negoziazione di accordi politici, in coordinamento con le autorità e le organizzazioni indigene, per la rimozione di ordigni esplosivi rimasti abbandonati in seguito ai combattimenti nelle zone urbane e rurali. Il Relatore Speciale raccomanda al Governo di appellarsi ad una organizzazione internazionale competente, che possa affiancare e concedere garanzie umanitarie alle comunità in tale processo.

Violenza contro i popoli indigeni

61. Il Relatore Speciale esorta le autorità competenti, sia nazionali che regionali e locali, ad offrire un'effettiva protezione ai rappresentanti indigeni. Per questo, il Governo colombiano dovrebbe adottare, in forma urgente e attraverso la consultazione dei popoli stessi, misure finanziarie ed operative che permettano di rafforzare la protezione, incluse le misure cautelari e provvisorie per il Sistema Interamericano dei Diritti Umani.
62. Le misure di protezione stabilite dal Ministero dell'Interno e della Giustizia devono essere adeguate alle realtà e alle necessità dei rappresentanti e delle autorità dei popoli indigeni. In questo processo, devono essere rispettate le iniziative dei popoli indigeni, come la figura della guardia indigena.
63. Le autorità dello Stato, specialmente quelle del fisco, devono adottare tutte le misure necessarie, in conformità ai principi internazionali sui diritti umani, per indagare seriamente sulle violazioni dei diritti umani dei popoli indigeni, affidando i responsabili alla giustizia ed assicurando la non ripetizione di tali violazioni. In particolare, il Relatore Speciale richiama le istituzioni del fisco per la costituzione urgente di commissioni speciali di investigazione sui casi di violenza contro i popoli indigeni.
64. Si sollecita lo Stato ad invitare l'Assessore Speciale per la Prevenzione del Genocidio delle



Nazioni Unite per monitorare la situazione delle comunità indigene che si trovano minacciate, fisicamente o culturalmente. Inoltre, si esorta lo Stato a continuare la sua cooperazione con el Fiscal della Corte Penale Internazionale.

65. Il Relatore Speciale sostiene con forza che i gruppi armati devono astenersi dal reclutare bambine e bambini nelle loro attività, dato che costituisce una grave violazione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

66. Tutti i soggetti armati, legali e illegali, devono rispettare le regole del diritto internazionale umanitario.

Presenza militare nelle zone indigene

67. Il Relatore Speciale riconosce l'importanza delle iniziative della Forza Pubblica per promuovere il rispetto dei diritti umani. Tuttavia, la Forza Pubblica deve intensificare questi sforzi e rispettare l'autonomia dei popoli indigeni, decidendo insieme alle autorità indigene le condizioni di qualunque presenza necessaria nei loro territori, in conformità con l'articolo 30 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni. Inoltre, queste iniziative devono essere sostenute dalla cooperazione internazionale, in particolare attraverso l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani.

Dislocamento forzato e confini

68. Il Relatore Speciale prende nota delle iniziative del Governo per implementare i programmi di garanzia e salvaguardia ordinati dalla Corte Costituzionale nella sua Sentenza T-025 del 2004 e Auto 004 del 2009. Esorta la pianificazione e l'implementazione di questi progetti, secondo le direttive della Corte Costituzionale, che devono garantire la partecipazione delle organizzazioni e delle autorità dei popoli indigeni in tutte le fasi. Inoltre, sottolinea la necessità di sviluppare programmi simili in altre comunità indigene vulnerabili e a rischio di estinzione. Devono essere assegnate tutte le risorse umane e finanziarie necessarie per l'effettiva implementazione.

69. Il Governo deve proteggere con specifiche garanzie i territori dei popoli indigeni che sono



stati dislocati forzatamente, in maniera che non siano usurpati durante la loro temporanea assenza ed affinché questi popoli possano fare ritorno. E' necessario, inoltre, dare garanzie alle comunità indigene dislocate per il loro ritorno nei territori in condizioni di sicurezza, volontarietà e dignità.

70. Il Relatore Speciale considera importante che si accettino le diverse modalità di dislocamento dei popoli indigeni, sia all'interno che fuori dal paese (popoli Wayuu, Awá, Sikuani, Embera), per i quali si deve riconoscere e rispettare il carattere binazionale o lo status di rifugiati.

71. Nel caso in cui non sia possibile il rientro delle comunità indigene nei propri territori, devono essere garantite condizioni di vita dignitose e il pieno accesso a servizi sociali basilari.

72. Il Relatore Speciale esprime la sua particolare preoccupazione per la situazione dell'infanzia e delle donne indigene coinvolte nel conflitto armato, e sollecita il Governo ad intensificare i suoi programmi per rispondere in modo differenziato ed efficace a certe necessità. Esorta il Governo a compiere pienamente i progetti Auto 092 e Auto 237 del 2008, dettati dalla Corte Costituzionale, per affrontare in modo differenziato la situazione delle donne e dell'infanzia nelle zone rurali e urbane, in particolare delle donne e dei bambini che sono stati costretti a lasciare i propri territori.

Terre e risorse naturali

73. Il Relatore Speciale spinge il Governo a prendere le misure necessarie per accelerare i processi di costituzione, ampliamento e risanamento dei territori indigeni riconosciuti stabilendo un termine determinato ed un cronogramma di azioni che rendano esecutivi tali obiettivi.



74. Il Relatore Speciale afferma che il riconoscimento e la protezione dei diritti territoriali dei popoli indigeni è fondamentale per stabilire condizioni sostenibili di pace ed assicurare la loro stessa sopravvivenza.
75. Lo Stato deve accertare le competenze delle autorità pubbliche in relazione ai diversi processi legali sui resguardos che permettano di garantire il carattere inalienabile e imprescrittibile dei territori indigeni. Inoltre, le autorità competenti devono assicurare in tali processi i principi di pubblicità, trasparenza e partecipazione dei popoli indigeni.
76. Il Relatore Speciale segnala la necessità di armonizzare la politica pubblica di sviluppo economico del paese, in modo particolare per quanto riguarda i “mega-progetti” relativi all'estrazione di risorse o a infrastrutture, con i diritti collettivi e individuali dei popoli indigeni, ed enfatizza la raccomandazione del Relatore Speciale precedente: “non devono essere promossi progetti di investimento, infrastrutture, estrazione e sfruttamento delle risorse naturali, sviluppo industriale etc senza previa, ampia e legittima consultazione e partecipazione dei popoli indigeni”. E' indispensabile, inoltre, implementare le sentenze della Corte Costituzionale nell'esecuzione di tali progetti di intervento e di grandi opere infrastrutturali.
77. Il Relatore Speciale riconosce la necessità di un'azione coordinata per prevenire le coltivazioni illecite, data la complessità di tale questione. Raccomanda che gli sforzi compiuti al riguardo siano consolidati e ripete la raccomandazione del Professor Stavenhagen: “a meno che non sia espressamente richiesto da una comunità indigena che abbia acquisito una piena conoscenza delle implicazioni conseguenti, dovranno essere impediti fumigazioni aeree sulle coltivazioni illecite vicine alle popolazioni indigene o in zone di rifornimento alimentare di questi popoli”.

Consultazione e concertazione

78. Il Relatore Speciale raccomanda il coinvolgimento dei popoli indigeni nel progetto di legge sulla concertazione e la garanzia che tale progetto rispetti le norme internazionali, la



giurisprudenza della Corte Costituzionale ed i meccanismi internazionali pertinenti, confidando nella supervisione del Sistema delle Nazioni Unite, e specialmente dell'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani.

79. Per quanto riguarda le Tavole di concertazione, il Relatore Speciale sottolinea come questi spazi debbano essere più dinamici e garantire l'esercizio del diritto di partecipazione delle comunità, stabilendo metodologie concertate e riconoscendo la rappresentatività delle organizzazioni indigene. Sollecita il Governo ad assicurare che tutti gli accordi presi con i popoli indigeni nelle Tavole di concertazione e negli altri fori di dialogo siano effettivamente rispettati ed implementati.

Diritti Economici, Sociali e Culturali

80. Per fornire dei servizi sociali adeguati ai popoli indigeni, si deve preventivamente procedere al censimento della popolazione e all'acquisizione di informazioni sotto il profilo socioeconomico dei popoli indigeni, attraverso il consolidamento di un sistema di informazione socio-demografica sui popoli indigeni.
81. Deve essere assicurato un intervento adeguato e partecipativo, coinvolgendo le autorità e le organizzazioni indigene, che miri a ridurre gli alti livelli di mortalità. In particolare, è necessario stabilire centri di assistenza medica nei territori indigeni, per garantire una giusta assistenza in accordo con le condizioni geografiche di molte comunità. Il Relatore Speciale sollecita il Governo a progettare e implementare una strategia di prevenzione della mortalità a causa di denutrizione dei bambini, delle bambine, delle donne in stato di gravidanza e degli anziani indigeni.
82. Ai popoli indigeni deve essere garantito un sistema di educazione propria, così come stabilito dalla Sentenza 207 del 2007. Per realizzare ciò, lo Stato dovrà assicurare ai popoli indigeni tutte le basi normative affinché possano consolidare autonomamente un



programma di educazione bilingue ed interculturale nei territori indigeni; allo stesso modo, dovrà sviluppare ed assicurare l'educazione dei popoli indigeni più vulnerabili, in particolare delle popolazioni indigene che hanno subito un dislocamento.

83. Il Relatore Speciale sollecita lo Stato a rafforzare il dialogo ed a coordinare i piani di sviluppo (locali, municipali e nazionali, e altri strumenti delle politiche pubbliche) con le necessità delle comunità. Le Istituzioni devono riconoscere le autorità indigene e le altre forme di auto-organizzazione dei gruppi etnici, e coinvolgere tali autorità nello sviluppo di piani e programmi che riguardano le comunità indigene. Inoltre, segnala la necessità di iniziative che assicurino la buona gestione dei fondi pubblici destinati alle questioni indigene da parte delle autorità governative locali.

Altre Raccomandazioni

84. Il Relatore Speciale raccomanda che gli organi delle Nazioni Unite in Colombia, incluso l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani, in cooperazione con il Governo ed i popoli indigeni del paese, assicurino assistenza tecnica allo Stato per mettere in pratica le raccomandazioni stabilite nel presente rapporto.

85. Il Relatore Speciale esorta lo Stato Colombiano, i popoli indigeni, e gli altri attori a stabilire processi di dialogo ed adozione di patti sociali duraturi, diretti all'implementazione delle raccomandazioni del Convegno N° 169 dell'OIL, della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni e le raccomandazioni del presente rapporto.

Traduzione a cura di A Sud.

Si ringraziano Beatrice Biagi e Irene Romualdi