



# Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the [license](#). [Advertencia](#).

## Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

**Adaptar** — remezclar, transformar y construir a partir del material

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

---

## Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



**CompartirIgual** — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la [misma licencia](#) del original.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia](#).

## **Escenarios de protección de derechos: los retos de un enfoque diferencial en comunidades indígenas**

Brian Nicolás Zea Figueroa<sup>1</sup>

### **Resumen**

Colombia dispone de una amplia gama de instrumentos ratificados para la protección de los derechos humanos de las minorías étnicas y culturales, además de establecer la necesidad de fijar e instaurar una participación y protección con enfoque diferencial. No obstante, las garantías y herramientas que el Estado colombiano a través de sus entidades correspondientes ha colocado a disposición son insuficientes, ineficaces e inoperantes para lograr hacer efectiva la política del gobierno, cuya finalidad es aplicar un enfoque en aras de proteger la diversidad étnica y cultural de manera preferencial y prioritaria.

El presente documento pretende demostrar que la incorporación del enfoque diferencial y étnico en la institucionalidad territorial se quedó corto frente a la práctica y materialización del mismo, como garante de derechos de los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado no internacional, mediante prácticas que reflejen un verdadero avance en la inclusión, no discriminación y reconocimiento en la diversidad étnica y cultural para consolidar un trato diferencial y garantías de no repetición.

**Palabras claves:** Conflicto armado no internacional, comunidad indígena, víctimas, enfoque diferencial.

Rights protection scenarios: the challenges of an ethnic differential approach

### **Abstract**

Colombia has had a range wide of ratified instruments for the protection of human rights of ethnic and cultural minorities, besides the necessity of establish an involvement with

---

<sup>1</sup> Artículo resultado de investigación elaborado para optar por el Título de Abogado en la Universidad Católica de Colombia por parte del estudiante Brian Nicolás Zea Figueroa del programa de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Correo institucional [bnzeal1@ucatolica.edu.co](mailto:bnzeal1@ucatolica.edu.co). Este artículo fue dirigido por la Doctora Nathalia Chacón Triana docente investigadora de la Universidad Católica de Colombia.

differential approach. However, the State provides guarantee and support tools considering that those are insufficient, ineffective, and inefficient for taking effect in the government policy with the purpose of applying an approach for the sake of protect ethnic and cultural diversity.

This article will demonstrate that the incorporation of differential approach in the territorial institutionality is not enough in the practice and implementation of them. The State should be the guarantor of rights of the indigenous population, those who are victims of armed no international conflict, by means of practices that show an advances true in the inclusion, no discrimination, and recognition about the diversity, for consolidating a differential approach and guarantees of no repetition.

**Keywords:** Armed conflict no international, indigenous community, victims, approach differential.

**Sumario:** I. Introducción. II. Nociones generales. III. Medidas efectuadas y enfoque diferencial indígena. IV. Conclusiones.

## **Introducción**

El conflicto armado ha estado presente en el contexto colombiano desde décadas pasadas, convirtiéndose en un tema trascendental para el análisis y el estudio del campo de las ciencias sociales. Por lo que, Colombia se ha instaurado como el eje central de una situación humanitaria que persiste en el tiempo sin solución inminente, que ha afectado directa e indirectamente a un sector vulnerable que es poco visible para el campo de acción gubernamental.

Lo anterior infiere que se limita la acción de los órganos de control del ejercicio gubernamental a otros sectores más visibles al interior del conflicto armado no internacional; la problemática por la que se ven afectados los pueblos indígenas en medio de un conflicto armado es aún mayor, debido que es una población que históricamente ha sido discriminada, excluida y marginada, adquiriendo la categoría de grupo vulnerable.

Entre las principales vulneraciones de los pueblos indígenas se encuentran el desplazamiento forzado a causa de las disputas territoriales entre grupos armados, las amenazas contra la vida y la integridad física la invasión de los territorios despojados por cultivos legales e ilegales, y el uso de sus territorios para la explotación de recursos como minería e hidrocarburos (UNHCR, 2011).

Las comunidades indígenas se han vuelto un blanco fácil para los grupos al margen de la ley, toda vez que en sus territorios se está librando parte de la guerra que sostienen paramilitares y guerrilleros; el crecimiento del desplazamiento se produce en el marco de acciones militares que violan el derecho humanitario en zonas indígenas y campesinas (Guevara, 2004). Generalmente, las soluciones tradicionales suelen desarrollar resultados poco efectivos, la oportunidad de encontrar rutas para la materialización de los derechos, desde otros escenarios, produce la necesidad de analizar otros espacios, que buscan concentrarse directamente desde los actores y sectores más vulnerables del conflicto (Cepeda, 2012).

En ese orden de ideas, la situación de los pueblos indígenas del país, afectados por el conflicto armado, genera factores determinantes, que ocasionan que este grupo sea especialmente vulnerable ante los hechos y efectos ocasionados a nivel individual y colectivo (Corte Constitucional de Colombia, 2009). “La protección al ejercicio de los derechos humanos, el cumplimiento y ejecución de las normas específicas de estos grupos vulnerables debe ser más rigurosa en comparación del resto de la población” (Córdova, 2014, p. 1). Esto se debe a que las comunidades indígenas se encuentran en una condición de vulnerabilidad que requiere protección y un trato diferencial por parte del Estado para lograr equiparar sus condiciones y situaciones con las de las demás personas.

Con base en lo anterior, dado que solo se puede dar un trato igual entre iguales, “se justifica un trato diferente para quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, con el fin de lograr efectivamente la igualdad. Se hace necesario entonces implementar acciones diferenciales acordes con las necesidades, diferencias y desigualdades de las personas” (Ministerio del Interior, 2015, p. 7).

Ante las condiciones y vulneraciones que se presentan en las comunidades indígenas, y la necesidad de adoptar medidas urgentes para finiquitar la situación y proteger sus derechos en totalidad, el Estado colombiano optó por la creación e implementación de un enfoque diferencial, con el propósito de avanzar en la garantía de los derechos de los pueblos indígenas víctimas del conflicto armado interno. No obstante, es necesario que se analice la actuación -o en dado caso omisión- del Estado frente a la implementación, incorporación, ejecución y efectividad del enfoque diferencial, para evidenciar los retos que conlleva, y así, plantear una propuesta frente al programa de garantías de derechos para toda la comunidad indígena víctima del conflicto armado interno y la actividad estatal, para lograr materializar dicho enfoque.

En este sentido, se considera que su análisis, es una oportunidad para progresar en la situación que presentan las comunidades indígenas como consecuencia de un conflicto armado no internacional; por lo cual, el presente artículo pretende generar un aporte en aras de lograr la igualdad y respeto de los derechos que se encuentran limitados en la práctica. En ese orden de ideas, se plantea la siguiente pregunta de investigación ¿Cuáles son los elementos, herramientas y garantías que brinda el Estado Colombiano para la aplicación e

incorporación del enfoque diferencial dirigido a los pueblos y comunidades indígenas víctimas del conflicto armado no internacional?

A fin de dar respuesta al interrogante planteado, el documento se desarrolla conforme al soporte doctrinal y jurisprudencial, y la compilación y análisis de los distintos instrumentos internacionales, en los cuales se hiciese mención dentro su articulado sobre la situación de la comunidad indígena como víctimas del conflicto armado no internacional, y las decisiones emitidas por los órganos internacionales competentes para conocer sobre la materia y que hubiesen emitido algún criterio o interpretación sobre esto. Por último y de forma breve, con el objetivo que el presente trabajo logre la trascendencia práctica y académica deseada, esbozaré algunos tipos de recomendaciones, procurando subsumirlas al ámbito de la “crisis” que presentan las comunidades indígenas con énfasis hacia el enfoque diferencial aquí propuesto.

## **1. Nociones generales**

Dentro de este acápite, se desarrollarán los conceptos generales, necesarios para el análisis de la situación de las comunidades indígenas dentro un sector desprotegido como grupo vulnerable, que se encuentra en una posición social, económica y jurídicamente en desventaja al interior de un Estado que promueve la ‘igualdad’ dentro de su territorio, con la finalidad de contextualizar temporal, espacial y conceptualmente al lector.

### *Conceptualización*

#### **1.1. Pueblos indígenas**

Conceptualmente no existe un único término para definir los pueblos indígenas; a nivel nacional e internacional se encuentran tratados y diversos instrumentos que abarcan esta temática y desarrollan los derechos, características y elementos que constituye a un pueblo indígena.

Según Papadópolo (1995) definir el término “pueblos indígenas” es uno de los problemas más complejos y discutidos; debido que “no existe una definición única y universalmente válida que pueda aplicarse por igual a todas las poblaciones indígenas del

mundo y las definiciones contempladas tanto en instrumentos internacionales como en las legislaciones nacionales no son satisfactorias” (p. 7). En este orden de ideas, una de las definiciones más precisas para entender el concepto, fue proporcionada por Martínez (1983) el cual afirma que

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales. (p. 54)

La definición proporcionada por Martínez refleja los factores determinantes que los diferencia de los otros sectores de la sociedad y señala la preservación y transmisión de su cultura e identidad generación tras generación. La Organización Internacional del Trabajo – OIT- explica que el Convenio 169 no define quiénes son los pueblos indígenas y tribales, sino que adopta un enfoque práctico proporcionando solamente criterios para describir los pueblos que pretende proteger.

Un criterio fundamental para la identificación de los pueblos indígenas y tribales es la auto identificación, además de los criterios de estilos tradicionales de vida; la cultura y modo de vida diferentes a los de los otros segmentos de la población nacional, por ejemplo la forma de subsistencia, el idioma, las costumbres, etc.; organización social e instituciones políticas propias; y vivir en continuidad histórica en un área determinada, o antes de que otros “invadieron” o vinieron al área. (Organización Internacional del Trabajo, Convenio n° 169).

Se puede inferir que el desarrollo y adaptación del Convenio en mención fue un punto clave en el reconocimiento e identificación de los pueblos indígenas del mundo, debido que permitió la categorización como grupo vulnerable y su autodeterminación. El término

pueblo no ha sido definido taxativamente por ningún instrumento internacional, sin embargo, sí es utilizado en la actualidad dentro de estos y es el término más correcto para referirse a las agrupaciones indígenas. “La diferenciación que se hace entre los términos pueblos y poblaciones, es que este último no conlleva el derecho a la libre determinación o autodeterminación que se ha mencionado” (Cordova, 2014, p. 48).

## **1.2. Grupos vulnerables**

Para entender mejor el concepto de grupo vulnerable es idóneo definir qué se entiende por vulnerabilidad, para esto Burak (2001) establece que “la vulnerabilidad debe analizarse en función de un daño o los daños a los cuales pueden conducir la interacción de los factores protectores, de riesgo y de conductas presentes en el momento específico de la valoración” (p. 492). La definición básica de vulnerabilidad de la cual parte este trabajo refiere a “las características de una persona o grupo y su situación, que influyen en su capacidad de anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza, afectación o daño” (Wisner et al., 2004, p. 11). El término vulnerabilidad se ha usado para designar a las condiciones sociales en un determinado estado de susceptibilidad de recibir algún daño o violación a derechos por parte de una comunidad o grupo social, aún del Estado o de personas en lo particular, frente a una situación, agresión, desconocimiento, ignorancia o violación determinada de los mismos (Foster, 1994).

En este sentido, los enfoques teórico–metodológicos que abordan la medición de la vulnerabilidad y la identificación de los grupos en esa situación, dan prioridad a dos elementos principales, Cutter (1996) indica “la intensidad del peligro al cual determinados grupos están expuestos, y su relación con las condiciones materiales objetivas de los individuos/grupos” (p. 533). Como se puede apreciar, la vulnerabilidad se puede manifestar como una exposición a situaciones de debilidad y desventaja, una posibilidad de afectación o daño directo o indirecto físico, moral o material, y especialmente la violación a los derechos y garantías de una persona o colectivo.

Para la Organización de las Naciones Unidas–ONU-, millones de personas se encuentran en situación de vulnerabilidad y discriminación por factores inherentes a su condición, porque no reciben atención suficiente del Estado o porque éste o algunos de sus integrantes

violan sus derechos por acción u omisión, y porque la sociedad ignora o desconoce la gravedad de la situación en que se encuentran (ONU, s.f.). De acuerdo a los tratados ratificados y a la normatividad internacional, “cada Estado es el responsable de prevenir y reprimir los actos de violencia, ya sean perpetrados por funcionarios públicos o personas privadas con motivaciones de orden político o no” (Chacón, 2015, p. 38).

La evolución que ha tenido la doctrina en materia de vulnerabilidad y grupos en condición especial de fragilidad ha sido notoria, cada vez más, se reconocen factores esenciales en los distintos tratados e instrumentos internacionales, los cuales han sido ratificados para lograr determinar y combatir la discriminación y demás afectaciones a las que se enfrenta un grupo vulnerable.

Según Pérez (2005)

La doctrina ha dado en establecer un patrón para calificar a las personas respecto a la vulnerabilidad o sus vulnerabilidades en términos generales, proceso mediante el cual podemos conocer cuáles son los grupos predominantemente denominados vulnerables, dentro de los cuales está la mujer pobre, embarazada e indígena, menores y adolescentes en situación de riesgo social, las personas de la tercera edad, las personas discapacitadas, la población indígena. (p. 858)

De acuerdo a lo anterior, es necesario precisar que, la ‘clasificación’ que se le puede otorgar a un grupo vulnerable es variable, es decir, las causas de vulnerabilidad están asociadas a una condición de riesgo, por lo cual a los grupos que los afecta y la manera en cómo los afecta será constantemente cambiante, así como sus necesidades, gravedad y prioridad de atención.

Robledo (2009) indica que se entiende por grupos vulnerables a todos aquellos que, “ya sea por su edad, raza, sexo, condición económica, características físicas, circunstancia cultural o política, se encuentran en mayor riesgo de que sus derechos sean violentados” (p. 72). En consonancia a lo anterior, se infiere que la vulnerabilidad en sí hace referencia a una condición de riesgo mayor, puesto en una situación de indefensión donde se es más

propenso a que sus derechos humanos sean vulnerados. Por ende, con el paso del tiempo y después de registrarse al interior de cada Estado ciertas cantidades de vulneraciones a grupos específicos, se logró demostrar la necesidad de crear estrategias e instrumentos para proteger dichos grupos, pero en especial, la posibilidad de establecer e instituir derechos, medidas y políticas específicas dirigidas a grupos vulnerables en concreto.

Siguiendo la línea investigativa del presente artículo, es necesario mencionar que, existe la caracterización de grupos vulnerables bajo los criterios establecidos de no discriminación en los diferentes instrumentos de protección de derechos, González (2001) lo expresa como grupo vulnerable a aquel que en virtud de su “género, raza, condición económica, social, laboral, cultural, étnica, lingüística, cronológica [edad] y funcional, sufren la omisión, precariedad, o discriminación en la regulación de su situación por el legislador federal o local del orden jurídico nacional” (p. 227).

La anterior definición es un eje fundamental en el desarrollo de esta investigación, toda vez que, está en manos del legislador la regulación de la situación de algún sector o grupo que se encuentre en vulnerabilidad, y puede resultar afectado por la ausencia o ineficiencia de dicha regulación, o de medidas, leyes, políticas públicas, y en especial, por la falta de enfoques diferenciales adecuados. Con el paso del tiempo, “los órganos del sistema de protección de los derechos humanos han desarrollado una jurisprudencia progresiva en la que se reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas” (CIDH, 1990, p. 2) recae en las diferentes instituciones mediante sus instrumentos otorgar el valor y prioridad a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Para finalizar este apartado se puede afirmar que los grupos vulnerables representan a los sectores más desfavorecidos y frágiles de la sociedad a la que hacen parte, y de alguna manera podría decirse que, la vulnerabilidad es esencial para poder determinar los sectores con mayor indefensión y discriminación que necesitan ayuda y protección; la mayoría de los grupos vulnerables se encuentran en una situación donde el Estado aminora sus necesidades y se les coloca en una situación en la que la discriminación adquiere el papel protagonista, por lo tanto, le corresponde principalmente al Estado prever y controlar las consecuencias que dicha discriminación puede generar y brindar condiciones de igualdad, dignidad y protección.

### **1.3. Principio de igualdad**

La igualdad a manera general se conoce como un derecho fundamental, reconocido y regulado por instrumentos de orden nacional e internacional, con una cobertura y análisis extenso, por lo cual, sin necesidad de hacer extenso este ítem, solamente se hará mención a la definición pertinente con esta investigación; es necesario analizar y tratar este derecho en cuanto a la intrínseca relación que conlleva con los grupos en situación de indefensión por ser el derecho más vulnerado.

Nogueira (2006) explica que

El principio de igualdad parte en el nivel de conciencia jurídica actual de la humanidad de la igual dignidad de toda persona humana, lo cual es sostenido tanto por las declaraciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos, como por el texto de las constituciones contemporáneas. (p. 801)

Morales (2004) de igual forma señala que, la dignidad e igualdad son “inherentes a todos los seres humanos, que todos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos, deberes y libertades, sin distinción alguna, que hombres y mujeres son iguales ante la ley y con igual protección de ésta” (p. 8). Para analizar la relación entre este apartado y los grupos vulnerables, es necesario indicar que cualquier sector de una población que se encuentre en indefensión por la razón que sea, y tengan la calidad o el estado de susceptibilidad de recibir un daño o violación a alguno de sus derechos por parte del Estado, una comunidad en particular o un grupo social, se posicionan así en una desventaja al nivel del resto de la población, por lo que brindarles un trato igual que al resto, sería contrario al principio de igualdad.

Como se mencionó anteriormente, el autor Morales indica que todas las personas son sujetas ante la misma condición de igualdad amparada por la ley, sin embargo, dentro de una sociedad, existen minorías que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad por lo cual requieren una atención especial y específica a sus necesidades, de tal forma, así se

podría garantizar de manera eficaz la igualdad de todos los integrantes de una sociedad divididos bajo sectores poblacionales.

Así entonces, se fija la ‘desigualdad en la igualdad’ en la cual se basa esta investigación, de la cual se puede entender que, las situaciones iguales deben ser tratadas iguales y las situaciones desiguales deben ser tratadas desigualmente, “siendo inconstitucional entonces tratar igualmente a hipótesis jurídicas diferentes” (Nogueira, 2006, p. 82). Lo anterior permite dilucidar que, es necesario brindar un trato desigual para los sectores que sean diferentes y vulnerables, que se encuentren en situaciones desiguales a los del resto de la población, y por lo tanto es idóneo que sean tratados por parte del Estado a través de medidas ajustadas a sus requerimientos; para lo cual es necesario realizar un análisis específico frente a las necesidades que puedan presentar aquellos sectores desiguales, atendiendo que al encontrarse en una situación de desigualdad y por ende indefensión, se pueden ver comprometidos y afectados otros derechos fundamentales adicionales a su igualdad que estén jurídicamente protegidos e involucren su esencia como persona.

El trato desigual es permitido solamente en “casos selectivos aplicable a la población que debe recibir un trato especial por la situación de vulnerabilidad que viven a causa de la desigualdad que se evidencia en ciertos sectores sociales” (Córdova, 2014, p. 12); siguiendo esta argumentación, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T- 724 de 2003 examina el derecho a la igualdad más allá como la simple condición de equidad

Las diferentes autoridades del Estado están obligadas, cuando se encuentren en presencia de grupos en condiciones de marginalidad y discriminación, a adoptar todas aquellas medidas necesarias para lograr una mayor igualdad sustantiva, incluyendo en sus decisiones tratamientos acordes con tales situaciones. Pasar por alto ese mandato, no contemplando medidas afirmativas a favor de grupos que pueden verse afectados por las decisiones adoptadas, significa quebrantar el derecho a la igualdad, que impone, precisamente, su adopción. (Corte Constitucional de Colombia, 2003, sentencia T-724 de 2003)

De esta forma, se busca garantizar que el Estado brinde medidas especiales que logre una igualdad material efectiva y real que involucre y favorezca los sectores vulnerables y

vulnerados. La intervención del Estado es esencial en el progreso y protección de los grupos vulnerables, la realidad muestra la necesidad de ejecutar acciones, políticas y medidas eficientes, las cuales estén orientadas al desarrollo y la salvaguarda de los derechos de estos grupos, que en cierta medida se encuentran excluidos de la sociedad bajo la figura de desigualdad.

#### **1.4. Vulnerabilidad poblacional**

En palabras de Pérez (2005) el desarrollo doctrinal ha permitido fijar un patrón para clasificar los sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad y determinar sus vulnerabilidades y necesidades en términos generales, “proceso mediante el que podemos conocer cuáles son los grupos predominantemente denominados vulnerables: la mujer pobre, embarazada e indígena, menores y adolescentes en situación de riesgo social, las personas de la tercera edad, las personas discapacitadas, la población indígena” (p. 851).

Bajo el entendido de vulnerabilidad, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco indica que la vulnerabilidad cuenta con varias características:

(...) es multidimensional, porque se manifiesta en distintos individuos, grupos y comunidades, además, adopta diferentes formas y modalidades. Es integral, porque afecta todos los aspectos de la vida de quienes se consideran vulnerables. Es progresiva, ya que se acumula y se incrementa por lo que da lugar a nuevos problemas y a mayor vulnerabilidad. (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, 2018)

Razones suficientes por las cuales no existe justificación, circunstancia o diferencia alguna que permita la exclusión o discriminación a quien sea distinto por condiciones propias de ser persona. Actualmente, la sociedad ha situado el concepto de vulnerabilidad, bajo un trato, desarrollo e interpretación errónea, refiriéndose a este como la pobreza, marginación y exclusión, contribuyendo al mantenimiento y creación de estereotipos y discriminación a ciertos sectores de la población; este hecho favorece que “se hayan descuidado las investigaciones y los programas para enfrentar y reducir la vulnerabilidad,

generando dudas para identificar a personas, comunidades y grupos desfavorecidos potencialmente vulnerables” (Callejo y Canal, 2009, p. 27).

En este contexto resultan esclarecedores estudios como el de Blaikie (1996) en el que se señala que la vulnerabilidad social “sería el conjunto de características que tiene una persona, grupo o comunidad y que determina su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de esos acontecimientos imprevistos” (p. 118). El desarrollo y estudio de este tema ha permitido que a la vulnerabilidad se le haya ido reconociendo como una dimensión social, aplicándose a las personas antes que a los lugares o al contexto en el que viven (Banerrechea et al. 2002), ya que son aquellas las que están expuestas a riesgos y las que cuentan o no con capacidad o mecanismos para defenderse (Cepal, 2002).

De esta forma, da aplicación a la función interpretadora de los elementos categorizados de vulnerabilidad, de aquellas personas, “sin consideración a edad, situación de discapacidad o situaciones especiales de vulnerabilidad, que necesitan una asistencia especial que les permita expresar sus necesidades, tal y como ocurre, cuando los niños han participado en un conflicto armado” (Guío, 2018 p. 107).

La inadecuada noción que el Estado fija de la vulnerabilidad no es consecuente con el reconocimiento de las capacidades de los sectores vulnerables -de manera individual o colectivamente-, a medida que surge la ‘necesidad’ de identificar a los grupos vulnerables se solidifica la tendencia de considerar a algunos de estos grupos “como vulnerables en todas las situaciones, sin analizar adecuadamente la realidad de las circunstancias que puedan o no tener como resultado la vulnerabilidad en una situación específica” (Anderson, 1994, p. 337). En la mayoría de ocasiones, se suele considerar la vulnerabilidad como debilidad y se asume que quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad son incapaces o son tratados como inferiores por parte del resto de la comunidad o incluso por parte del Estado mismo, incrementando así la discriminación hacia ese sector poblacional y el aumento de fragilidad a la que estaban sometidos.

La anterior circunstancia aminora las capacidades y potencial con que las personas vulnerables cuentan, porque todas las personas -sin llegar a discriminar al clasificarlas

como vulnerables- tienen capacidades, destrezas, ideas y aptitudes por el simple hecho de ser personas. El Estado en su actuar eventualmente atenúa la focalización de los grupos vulnerables, y genera o proporciona ayudas para satisfacer necesidades que no son claves o no están idóneamente dirigidas para el grupo en específico, por lo tanto es esencial, que al momento de brindar medidas para algún sector poblacional se realice un análisis exhaustivo frente a las necesidades de los asistidos, reconociendo sus fortalezas y capacidades, para así prestar asistencia que sea real, efectiva y específica para mejorar la calidad de las personas en vez de menoscabarlas y aumentar dicha vulnerabilidad.

En palabras de Anderson (1994) la vulnerabilidad real de las personas depende, de circunstancias específicas de cada contexto, en ese orden de ideas, un grupo que es vulnerable en un contexto, puede no serlo en otro; a efectos de planificación, “la identificación de las causas de la vulnerabilidad es más importante que la simple determinación de quienes son vulnerables. Los programas siempre deberían tener en cuenta esas causas, por cuanto que están destinados a las personas que las padecen” (p. 338). Lo anterior demuestra la necesidad que el Estado brinde medidas orientadas bajo un análisis y estudio dedicado a las vulnerabilidades que se presentan al interior de los pueblos y comunidades indígenas como sector poblacional vulnerable, y no solo por acatar un mandato constitucional o legal de crear instancias, leyes y ‘medidas de protección’ para llenar un vacío legal, lo cual resultan, a menudo ineficaces y el grupo siendo socavado o debilitado por la abrumadora asistencia del Estado.

### **1.5. Enfoque diferencial**

Bajo la premisa que el Estado garantiza la igualdad ante todos sus habitantes y promueve la creación de medidas y estrategias para lograrlo, se hace necesario entonces la implementación de acciones diferenciales que estén orientadas específicamente a las necesidades, diferencias y desigualdades de cada sector poblacional que se encuentre en una situación de vulnerabilidad que en la mayoría de las ocasiones constituyen una minoría en la población. Por lo cual, la necesidad de equilibrar resultados en grupos discriminados, justifica la dinámica natural de la creación de desarrollo diferencial en grupos excluidos y vulnerados (Ramírez, 2017, p. 56).

El Ministerio del Interior (2012) definió el enfoque diferencial como

El conjunto de acciones que, al dar un trato diferenciado a algunos grupos poblacionales, contribuye a reducir la brecha existente entre los diferentes segmentos de la población y garantiza la superación de la exclusión social, la marginalidad política, la desigualdad económica, la condición especial de vulnerabilidad y el riesgo de estas poblaciones ante el conflicto armado, lo que genera igualdad en el acceso a las oportunidades sociales. (Ministerio del Interior, 2012)

Bajo esta concepción, la implementación de un enfoque diferencial, consiste en la realización de procesos y la planeación de acciones considerando la vulnerabilidad y necesidad de diferencia que presta cada grupo, - que en caso en concreto se referenciará a un enfoque diferencial específicamente para los pueblos y comunidades indígenas que sean víctimas del conflicto armado no internacional- acciones y procesos atendidos por el Estado y sus entidades correspondientes. La finalidad de dicho enfoque corresponde a la necesidad de la garantía de la igualdad reconocida por mandatos normativos nacionales e internacionales, e identificar la vivencia de problemáticas específicas que afecten a estos grupos y tomar medidas que evidencien un interés real por parte del Estado para lograr evitar aquellas circunstancias donde impera la discriminación, asimilación y exclusión.

En ese sentido, implementar un enfoque diferencial implica “llevar a cabo procesos de formación y concienciación al interior de las instituciones sobre la relevancia y el amparo legal del cual gozan los grupos y comunidades indígenas como sector vulnerable en Colombia” (León, 2020, p. 49).

## **2. Pueblos indígenas como grupos vulnerables**

Colombia es un país diverso, compuesto por distintos pueblos, segmentos, razas, y grupos sociales, cada uno con características propias y culturas diferentes, que cuentan con estrategias de concepción y adaptación a las diversas estructuras sociales que se presentan al interior de una sociedad; es reconocido por ser pluriétnico y multicultural, y es caracterizado por la diversidad cultural y la coexistencia de diversos grupos sociales. “Con

la sociedad mayoritaria conviven los pueblos indígenas, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas las distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, por ende, requieren legislación y trato diferencial” (Dlestikova, 2020, p. 23).

Bajo un contexto general, los pueblos indígenas tienen que comprender los alcances de una sociedad que no respeta ni garantiza los derechos de comunidades que son particularmente vulnerables y vulneradas, donde no se acatan los límites ni se conciben los derechos sin distinción o discriminación alguna. De modo que, los pueblos indígenas moran bajo un contexto en el que la degradación se combina con vulnerabilidad social, y con ello se incrementan las violaciones a sus derechos, que pese a años de ‘lucha’ de diferentes actores se sigue sin poder lograr una intervención efectiva y operante.

La discriminación y los abusos se han vuelto crónicos con el paso del tiempo, los pueblos indígenas padecen las consecuencias de la injusticia histórica que envuelve una guerra y que se desencadenó en un conflicto armado, que ha devastado con las comunidades indígenas a través de desplazamientos, desapariciones forzadas, y en especial, por el exterminio de algunos de sus pueblos, de manera individual o colectivamente.

La falta de control y actuación por parte de las entidades estatales ha contribuido que este sector poblacional vulnerable cuente con escasas posibilidades de movilidad y desarrollo social ascendente; la mayoría de las veces, “el Estado no hace operativas las facultades de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de aquellas personas que, sin importar rango, puesto, condición económica o estirpe, han violado derechos humanos” (Vargas y Díaz, 2015, p. 72); por lo tanto, las personas que se encuentran en situación de desventaja son continuamente víctimas de discriminación y exclusión por otro sector de la sociedad, generando consecuencias negativas para el ejercicio y garantía de los derechos.

## **2.1. Conflicto armado y pueblos indígenas**

Durante el desarrollo de los conflictos armados al interior de un país, se ha evidenciado drásticamente la exclusión y discriminación a la cual son sometidos los pueblos indígenas; distintas organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales han realizado

pronunciamientos precisos sobre las vulneraciones de derechos humanos de los pueblos indígenas como víctimas de un conflicto armado no internacional; para ahondar en el caso colombiano, la Organización de Naciones Unidas (2002) ha manifestado al respecto que “con el conflicto se reproduce y se incrementa la discriminación entre los distintos grupos indígenas, y las mujeres particularmente, son quienes padecen mayor discriminación en distintas vertientes, por motivos de sexo, origen étnico o pertenencia cultural” (párr. 28).

Cabe mencionar que las violaciones de derechos humanos en contra de los pueblos indígenas han sido cometidas tanto por agentes e instituciones estatales, como por actores no estatales; la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005) ha manifestado reiteradamente su preocupación por el grave impacto del conflicto armado en la sociedad colombiana donde el respeto de los derechos humanos fundamentales de mujeres y hombres es vulnerado. De igual forma, mediante una visita realizada a ciudades como Bogotá, Valledupar y Quibdó, la Relatoría verificó durante su visita que

El conflicto armado ha profundizado la discriminación y violencia que históricamente han sufrido los pueblos indígenas; las necesidades específicas de la comunidad todavía no reciben una atención integral de parte del estado colombiano y sus voces no son efectivamente incorporadas en el diseño de políticas públicas para remediar el impacto especial que el conflicto armado ha ocasionado. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005)

No se puede desconocer el pernicioso efecto que causa el conflicto armado en los pueblos indígenas en Colombia, sin embargo, pese a tratarse de una comunidad en general, existe una minoría dentro de la misma minoría que es aún más afectada, dentro de la cual hacen parte todas las mujeres indígenas; la situación de desprotección en la que se encuentran cientos de mujeres permite y ocasiona que sean víctimas de “homicidios, secuestros, detenciones masivas, reclutamiento forzado, señalamientos y amenazas, sumándose a ello una especial modalidad de violencia asociada a delitos de carácter sexual como la violación, trata de personas, y prostitución forzada, destinados a deshumanizarlas” (Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, 2003, p. 27).

La Corte Constitucional señaló las cuestiones y factores que hace que los pueblos indígenas sean vulnerables, e indicó la necesidad que sean considerados como grupo de especial protección, entre dichas cuestiones se encuentran las siguientes

Los pueblos indígenas del país han sido víctimas de graves violaciones a sus derechos individuales y colectivos y al Derecho Internacional Humanitario, por lo cual están en peligro de ser exterminados física y culturalmente. De igual forma, la complejidad de los variables que definen el conflicto armado profundiza e intensifica los procesos de eliminación, desplazamiento y desintegración de los pueblos indígenas. (Corte Constitucional de Colombia, Auto 004 de 2009)

Ante el hecho que la falta de atención y de actuar puede ocasionar perjuicios mayores a nivel individual y colectivo, el Estado debe adoptar y adaptar las medidas de manera urgente y manifiesta a las necesidades y a los entornos nuevos que por desplazamientos forzados pueden allegar los pueblos indígenas y a las condiciones de vida en general que presenten con el tiempo; la anterior premisa es de gran importancia, debido que con el tiempo los pueblos indígenas poseen condiciones de vida variables a causa de los altos niveles de desplazamiento a los que son sometidos.

Cabe anotar que, el hecho de ser clasificado o categorizado bajo un sector específico “implica ser distinto y formar parte de un grupo desfavorecido de la población que requiere medidas y programas de protección especiales” (Reales, 2014, p. 43) circunstancia que no ha sido atendida por el Estado colombiano en aras de garantizar y satisfacer las necesidades de los pueblos indígenas y en especial de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, un panorama que agrava la situación es el control que en la mayoría de casos buscan ejercer los grupos armados ilegales sobre los territorios de las comunidades indígenas, convirtiendo la vulneración en delito de desplazamiento forzado, que además, por ocurrir en territorios ancestrales, también representa una violación a sus derechos sociales, económicos y culturales (Reales, 2005). Dicho de otra manera, el conflicto armado ha agravado esta situación ya que los actores armados aprovechan estas desventajas en su lucha por controlar territorios y recursos, colocando en una posición mayor de

vulnerabilidad a las comunidades indígenas contribuyendo a los alarmantes índices de pobreza, mortalidad y morbilidad materna e infantil, así como altas tasas de analfabetismo.

La anterior situación ocasiona una ruptura y deterioro en el tejido social del entorno indígena; no cabe duda que el conflicto armado “ha lesionado la sensibilidad de las comunidades indígenas, en especial la de las mujeres, así como su legitimidad ancestral, su creatividad formadora y generadora de vida, su identidad cultural y el amor por su territorio” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, párr. 107).

Teniendo en cuenta las condiciones históricas de violaciones graves y manifiestas de los derechos de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional en la sentencia T- 025 de 2004 ha señalado y categorizado a los pueblos indígenas como grupos poblaciones de especial protección, de manera que es obligación del Estado atender de manera prioritaria la creación e implementación de medidas que garanticen y restauren los derechos vulnerados y a su vez prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación hacia los pueblos indígenas en especial hacia las mujeres indígenas que es agravada por el conflicto armado.

### **3. Medidas efectuadas y el enfoque diferencial indígena**

El desarrollo de este ítem se centrará en la ejecución e implementación del enfoque diferencial para pueblos y comunidades indígenas víctimas del conflicto armado no internacional y se determinarán los elementos, herramientas y garantías que el Estado colombiano ha utilizado para la aplicación e incorporación de este. Es necesario mencionar que el objeto del enfoque está orientado hacia la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

En el contexto de reconocimiento jurídico y constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en el ordenamiento interno colombiano, el Estado ha sido pionero en el reconocimiento de estos derechos; es preciso mencionar que el Estado ha implementado medidas, decretos e instrumentos nacionales e internacionales para la protección y erradicación de la violencia y los efectos del conflicto armado en los pueblos indígenas, sin

embargo, a efectos de no ser exhaustivo el texto no se mencionarán la totalidad de estos, sino los principales para el análisis<sup>2</sup>.

- Decreto-ley 4633 de 2011, a través del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.
- Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.
- La Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

De igual forma, hace parte importante dentro del ordenamiento normativo orientado a la protección de los pueblos indígenas la jurisprudencia y los postulados en diferentes sentencias de la Corte Constitucional, como las sentencias T-602-2003, T-268-2003, T 1105-2008 y en especial la T-025 de 2004, mediante la cual la Corte manifestó que las comunidades étnicas

Quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales... y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una atención especial por las autoridades: las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T – 025 de 2004)<sup>3</sup>

Tales normas fueron creadas con el firme propósito de lograr la igualdad de las personas que pertenecen a un grupo social en desventaja, en este caso en específico, para llevar a

---

<sup>2</sup> Para mayor información véase en [https://gapv.mininterior.gov.co/SITES/DEFAULT/FILES/CARTILLA\\_INDIGENAS\\_FINAL\\_1.PDF](https://gapv.mininterior.gov.co/SITES/DEFAULT/FILES/CARTILLA_INDIGENAS_FINAL_1.PDF)

<sup>3</sup> Dicho postulado es reiterado en varios autos de seguimiento a dicha sentencia, como el 218 de 2006, el 004 de 2009 y el 005 de 2009.

cabo acciones destinadas a restituir y garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Dentro de los factores que aumentan el número de personas indígenas como víctimas del conflicto armado están

El surgimiento de nuevos grupos armados, las restricciones a la movilidad, la persistencia de factores de riesgo para la vida, libertad de integridad de la población indígena en su territorio, las dificultades de acceso y comunicación de sus territorios, las barreras lingüísticas, culturales y económicas que deben enfrentar los miembros los pueblos y comunidades indígenas para denunciar los hechos que atentan en contra sus derechos. (Ministerio del Interior, 2017, p. 29)

Ahora bien, dentro de los desafíos con los que cuenta el Estado para hacer efectivo y operante este enfoque diferencial están las dificultades existentes para que el Estado “haga presencia en los territorios, la progresiva adecuación de los sistemas de información para registrar y analizar las variables étnicas y diferenciales y mejorar el subregistro existente de los hechos victimizantes cometidos en contra de los pueblos indígenas” (Ministerio del Interior, 2017, p. 29).

De igual forma, dentro de las dificultades principales, que aún hoy, dos años después de la creación y desarrollo de dicho enfoque, no se ha podido mitigar y/o mejorar, es la implementación y aplicación de los elementos y herramientas de manera adecuada y eficaz, por parte de las entidades territoriales que contribuyen en el proceso de avanzar en la protección de los derechos de la población indígena y en especial, en las garantías de no repetición y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares, por tal razón, el Estado ofrecerá garantías y medidas especiales de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de vulneraciones a sus derechos. Para tal efecto, “el gobierno nacional deberá ejecutar y adoptar políticas de asistencia y reparación, que se adapten a los criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de los grupos poblacionales” (Ley 1448 de 2011, art. 13).

Ante la situación de vulnerabilidad que presentan los pueblos indígenas la Corte Constitucional emitió una orden concreta para prevenir y proteger los derechos de los pueblos indígenas y de sus miembros a la vida, integridad, territorio y participación, entre otros, ante el desplazamiento forzado y para lograr que su atención sea adecuada y apropiada. La orden es “diseñar e implementar un programa de garantías de derechos para la población indígena colombiana, orientado a la prevención y atención del desplazamiento forzado, que debe ser formulado por las entidades del gobierno con la participación de sus organizaciones representativas” (Corte Constitucional, Auto 004 de 2009).

De manera similar, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 174 establece como una de las funciones de las entidades territoriales diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Dichos planes deben garantizar los derechos fundamentales de las víctimas y tendrán en cuenta el enfoque diferencial.

Cabe mencionar entonces que, el objetivo principal del enfoque diferencial propuesto por el gobierno colombiano es el de

proporcionar elementos y herramientas para que las *entidades territoriales* puedan incorporar de manera adecuada dicho enfoque para pueblos y comunidades indígenas en los instrumentos de planeación establecidos dentro de la política pública de víctimas, como es el caso de los Planes de Acción Territorial (PAT), con el propósito de avanzar en la garantía de los derechos de la población indígena víctima del conflicto armado interno, mediante prácticas positivas inclusivas, no discriminatorias, participativas y que reconozcan la diversidad étnica y cultural. (Ministerio del Interior, s.f., p. 4)

Llegados a este punto, y manera de dar respuesta a la pregunta planteada al inicio de este análisis, existe un marco normativo especial y diferenciado de atención, protección, reparación integral y restitución de derechos territoriales de las víctimas individuales y

colectivas de los pueblos y comunidades indígenas, si bien es cierto, el Estado colombiano en su ordenamiento interno establece y reconoce el deber de proteger los derechos de los pueblos indígenas, adicionalmente, ha adoptado, suscrito y ratificado una serie de declaraciones, convenios y tratados internacionales, en los cuales, se reconocen los derechos de los pueblos indígenas.

De igual forma, jurisprudencialmente también se ha velado por la protección de estos derechos, al punto tal que, con el fin de brindar atención de manera preferencial y prioritaria surgió el Decreto Ley 4633 de 2011 mediante el cual se establece que

Las medidas destinadas a la protección, atención, reparación integral y restitución de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades como de sus miembros, deben garantizar los derechos a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, a sus sistemas jurídicos, a la igualdad material y a la pervivencia física y cultural. (Decreto Ley 4633 de 2011, art. 1)

El anterior Decreto es una base fundamental en el otorgamiento de medidas orientadas a la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de pueblos y comunidades indígenas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas de atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos territoriales; de este modo, se permitió que las organizaciones de los pueblos y comunidades indígenas tengan derecho a hacer parte de las Mesas de Participación de Víctimas y de los Comités Territoriales de Justicia Transicional en sus distintos niveles.

El Decreto diferencia las medidas de protección para los pueblos y comunidades indígenas desde dos dimensiones, la colectiva y la individual. Dentro de las medidas de protección colectiva se encuentran las siguientes

- Fortalecer el gobierno propio, el ejercicio de su autonomía y la autodeterminación en sus territorios.
- Garantizar el cumplimiento de los sistemas normativos propios (Ley de Origen, Ley Natural, Derecho Mayor y Derecho Propio).

- Garantizar el goce efectivo de los derechos humanos y fundamentales de los pueblos indígenas y el respeto y cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.
- Establecer una interconexión entre la protección de los pueblos y comunidades indígenas, como colectivos y la protección de sus integrantes.
- Salvaguardar a las comunidades indígenas ante los factores subyacentes y vinculados al conflicto armado (Artículo 33, Decreto Ley 4633 de 2011).
- Adelantar acciones para la protección espiritual del territorio.
- Formular e implementar planes de protección de los derechos a la vida, la libertad, integridad y seguridad de pueblos y comunidades étnicas en situación de riesgo extraordinario o extremo.

Por otra parte, están las medidas de protección individual, entre las cuales se encuentran las siguientes

- Medidas diferenciales de protección, contra la vulneración de los derechos de los niños y niñas, mujeres y jóvenes.
- Protección contra el reclutamiento de jóvenes.
- Medidas contra la vulneración de los derechos de las mujeres pertenecientes a grupos étnicos, tanto en sus territorios como si se encuentran en condición de desplazamiento.
- Asegurar la participación y liderazgo de las mujeres en la planeación y ejecución de las políticas encaminadas a la prevención, atención y sanción de todas las formas de violencia en contra de las mujeres, incluida la violencia sexual en el marco del conflicto armado.

Adicionalmente, dentro se crearon las medidas orientadas hacia la reparación integral de los pueblos y comunidades indígenas, que están comprendidas por indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución de derechos territoriales y garantías de no repetición. La implementación de estas medidas requiere realizar intervenciones en varias dimensiones: individual, colectiva, material, moral y simbólica (Ministerio del Interior, 2017, p. 47).

Los esfuerzos incansables de activistas, defensores de derechos humanos y de las mismas personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas han sido victoriosos pero parciales, en la medida que han logrado que sus necesidades sean oídas e incluidas dentro de los planes y agendas para la creación de medidas y políticas públicas; pasaron de ser invisibles a ser reconocidas y plasmadas bajo un enfoque que requiere el diseño de herramientas y elementos ajustados a las necesidades de aquellas personas que se encuentran en situaciones frágiles, que fueron conducidas a una vulnerabilidad de carácter temporal o permanente.

#### **4. Conclusiones**

Los pueblos y comunidades indígenas como sector poblacional vulnerable no son homogéneos, sus niveles de vulnerabilidad son distintos en cada situación, así como sus estrategias de supervivencia, sus sistemas de organización social y sus capacidades de resiliencia; por lo tanto, el Estado debe ajustar, modificar, actualizar, y adaptar las medidas que brinda, frente a los cambios y necesidades que puedan variar y tener los pueblos indígenas.

De este modo, al no garantizar medidas ajustadas específicamente a las necesidades de los pueblos indígenas, el Estado deja que estos moren bajo un contexto en el que la degradación se combina con vulnerabilidad social, y con ello se incrementan las violaciones a sus derechos, que pese a años de ‘lucha’ de diferentes actores se sigue sin poder lograr una intervención efectiva y operante. Esta premisa se debe a que las violaciones a los derechos de las comunidades indígenas, en sus distintas manifestaciones, no siempre afecta en igual medida: existe quienes están expuestos en mayor medida al menoscabo de sus derechos, en especial las mujeres. La mayoría de mujeres enfrentan diversas formas de daños, lo que incrementa su vulnerabilidad y exposición a ser abusadas en más de una forma.

La oferta normativa dentro del ordenamiento jurídico colombiano es insuficiente y provisional, pese que existe pluralidad de leyes orientadas de manera general hacia la protección de las comunidades indígenas, la mayoría de estas son muy antiguas y obsoletas; para ejemplificar, está la Ley 60 de 1993, es una de la más antiguas y de las menos

estructuradas para garantizar la protección de este sector poblacional. Por otro lado, dentro de las más actuales, se encuentra la Ley 1530 de 2012, que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, la cual ya nombra el enfoque diferencial étnico bajo la incorporación del concepto de proyectos con dicho enfoque.

No obstante, la elaboración del marco normativo y la aplicación de este, no se encuentra estructurado ni ajustado a las necesidades cambiantes y actuales de los pueblos y comunidades indígenas, y en especial, no fue desarrollado teniendo en consideración las consecuencias ocasionadas por el conflicto armado no internacional, lo que genera que la población indígena no se encuentre protegida, asistida, ni reparada integralmente de acuerdo con el marco que la cobija.

Dentro de las medidas, herramientas y elementos que el Estado ha ido incorporando e implementando mediante políticas públicas, leyes y decretos para que las entidades territoriales incorporen el enfoque diferencial para pueblos y comunidades indígenas, están: i. verificar y proveer los medios para que los grupos étnicos tengan representación en el Consejo Territorial de Planeación de la entidad territorial, así como en otros espacios de planificación; ii. incluir el enfoque diferencial étnico en directrices, procedimientos, instrumentos y formatos, lo que permitirá la producción de herramientas fundamentadas en el enfoque diferencial étnico; y iii. gestionar y programar recursos para la atención integral de necesidades de los grupos étnicos (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2016).

De manera puntual, el Decreto 4633 de 2011 establece como lineamiento para la aplicación del enfoque diferencial indígena “salvaguardar a las comunidades indígenas ante los factores subyacentes y vinculados al conflicto armado”, no obstante, aunque exista dicho mandato, este no se cumple; las afectaciones que el conflicto armado ha ocasionado en los pueblos y comunidades indígenas así como las graves vulneraciones a sus derechos individuales y colectivos se ven reflejados aun en la actualidad en la discriminación, condiciones de desigualdad y la presencia de hechos victimizantes tales como homicidio, desplazamientos forzados, desaparición forzada, secuestro, entre otros, que permiten evidenciar que no se está garantizando la protección a través de ningún elemento, lineamiento o medida propuesta por el Estado.

Los resultados de los planes de desarrollo ejecutados por las entidades territoriales y el seguimiento 2016 – 2019 realizado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible evidencia que dichas medidas, herramientas y elementos han sido insuficientes e inoperantes; las entidades correspondientes no conocen sus competencias y responsabilidades para con los grupos indígenas y no dan cumplimiento a lo contenido. Su actuar de ‘buena fe’ basado en ‘buena administración’ no ha sido el ejemplar durante estos años, y las comunidades indígenas continúan viviendo y siendo sometidas a más vulneraciones de sus derechos.

Los avances han sido mínimos y presentan deficiencias en el goce efectivo de los derechos de las comunidades indígenas, por lo tanto, se debe formular y actualizar los planes de atención inmediata y de seguimiento para salvaguardar los derechos humanos y prevenir futuras violaciones a estos; de igual forma, se indica la necesidad inminente de implementar herramientas, medidas y elementos que sean elaborados especialmente bajo los criterios del enfoque diferencial, toda vez que, además de ser uno de los grupos poblacionales más vulnerables, las comunidades y pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional.

Este trabajo propone que el Estado adecue su estructura e imponga las funciones a entidades organizadas administrativamente para así poder formular proyectos y acciones requeridas para implementar las medidas, herramientas y elementos que han sido decretados, y garantizar la idónea aplicación y ejecución de estos, y así evitar que existan inconformidades y vacíos sobre la forma en que se ejecutan, y lograr que se cumpla más que el simple compromiso de incorporación al ordenamiento jurídico. Por ende, la situación jurídica de los pueblos indígenas como grupos vulnerables debe ser con normas eficaces que sirvan más allá de rellenar y saturar de normatividad el ordenamiento interno, así como la creación de planes de acción y acciones afirmativas que ayuden al cumplimiento de las ya existentes.

Para finalizar, Colombia debe crear entidades que realmente velen por los derechos de grupos vulnerables como lo son los pueblos indígenas, toda vez que, con el número desmedido de vulneraciones que se presentan a sus derechos, con el paso del tiempo y no muy lejano, podrían ser exterminados física y culturalmente; con entidades que involucren

sus recursos y voluntad en aras del bienestar de las comunidades indígenas, se podría evitar progresivamente las violaciones a los derechos de este sector, además de crear oportunidades de desarrollo e igualdad de las personas en situación de desventaja, discriminación y vulnerabilidad.

### **Referencias bibliográficas**

Anderson, M. (1994). El concepto de vulnerabilidad: Más allá de la focalización en los grupos vulnerables. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 19(124), pp. 336-341. Doi: 10.1017/S0250569X00019075

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., y Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*, La Red, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, Bogotá, Colombia.

Burak, S. (Ed.). (2001). *Adolescencia y Juventud en América Latina*. Cartago, Costa Rica: Editorial Tecnológica de Costa Rica.

Callejo, D., y Canal, M. (2009). El concepto de comunidades vulnerables. En D.A, Fabre, D., D, Callejo., y A, Garret. (Coords.), *Comunidades Vulnerables* (pp. 23-36). Xalapa, México: Universidad Veracruzana.

Cepal. (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. División de Población de la Cepal, Santiago de Chile, Chile.

Chacón, N. (2015). Acatamiento de la medida de investigar, juzgar y sancionar a todos los responsables, por parte del Estado colombiano en los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En N. Chacón. (Ed.), *Eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (pp. 37-68). Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1990). *Relatoría sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/default.asp>

- Cordova, C. (2014). Pueblos indígenas como grupos vulnerables (tesis de pregrado). Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). El conflicto armado agrava la discriminación y violencia contra las mujeres colombianas (CIDH-27-05). Recuperado de [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=CIDH-27-05](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=CIDH-27-05)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia. Recuperado de [http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06sp/IV.htm#\\_ftnref124](http://www.cidh.org/countryrep/ColombiaMujeres06sp/IV.htm#_ftnref124)
- Cutter, S. (1996). Vulnerability to environmental hazards. *Progress in Human Geography*, 20(4), pp. 529–539.
- Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. (2016). Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Lineamientos%20Enfoque%20Diferencial%20%C3%89TNICO%20VPublicable%20FINAL%20260216.pdf>
- Dlestikova, T. (2020). Encuentros entre las justicias indígena y restaurativa en Colombia. *Revista Novum Jus*, 14(1), pp. 15-40.
- Foster, J. (1994). Invertir la espiral de la vulnerabilidad. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 19(124).
- González, J. (2001). La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, t. III: Derechos humanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas
- Guío, R. (2018). Mandatos de protección del estado colombiano a los niños como respuesta a su responsabilidad en tiempos de conflicto y posconflicto. En J.A Cubides y T. G. Vivas. (Eds.), *Responsabilidad internacional y protección ambiental: en tiempo de paz*,

*en medio del conflicto armado y en etapas de posconflicto* (pp. 101-130). Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia.

Martínez, J. (1983). Estudio del Problema de la Discriminación Contra las Poblaciones Indígenas. Consejo Económico y Social. Recuperado de [http://www.infoandina.org/sites/default/files/recursos/Estudio\\_Cobo2.pdf](http://www.infoandina.org/sites/default/files/recursos/Estudio_Cobo2.pdf)

Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado. (2003). Impacto del Conflicto Armado en las Mujeres Afrocolombianas (Tercer informe). Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/49912/1/informesobreviolencia.pdf>

Ministerio del Interior. (2017). Enfoque diferencial para pueblos y comunidades indígenas víctimas. Recuperado de [https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/enfoque\\_diferencial\\_comunidades\\_y\\_pueblos\\_indigenas.pdf](https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/enfoque_diferencial_comunidades_y_pueblos_indigenas.pdf)

Ministerio del Interior. (2012). El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado. Recuperado de [https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla\\_enfoque\\_diferencial\\_fin\\_1.pdf](https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/cartilla_enfoque_diferencial_fin_1.pdf)

Morales, S. (2004). Informe al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Departamento de Edición de Procuraduría de Derechos Humanos, Guatemala.

Nogueira, H. (2006). El derecho a la igualdad ante la ley, la no discriminación y acciones positivas, *Revista Jurídica Interdisciplinaria Internacional Afdudc*, 10, pp. 799-831.

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Grupos en Situación de Vulnerabilidad y Discriminación. México.

Organización de Naciones Unidas. (2002). Informe especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: Misión a Colombia (E/CN.4/2002/83/Add). Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1527.pdf>

- Papadópolo, M. (1995). El nuevo enfoque internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Pérez, M. (2005). Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 38(113), pp. 845-867. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3843>
- Ramírez, G. (2017). *Los derechos humanos a debate. Perspectivas desde el derecho internacional*. Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia.
- Reales, L. (2005). Informe del Movimiento Nacional Afrocolombiano Cimarrón sobre la situación afrocolombiana de derechos humanos (1994-2004). En: C. Parra-Dussán y G. Rodríguez (eds.). *Comunidades étnicas en Colombia. Cultura y jurisprudencia*. Bogotá: Centro Editorial de la Universidad del Rosario.
- Reales, L. (2014). Discriminación racial, conflicto armado y defensa de los derechos técnicos. *El caso afrocolombiano (1991-2014)*. *Nova et Vetera*, (23)67, pp. 38 – 55.
- Robledo, N. (2009). *Grupos vulnerables*. Universidad Autónoma de Puebla: Puebla, México.
- Vargas, D., y Díaz, L. (2015). La lucha contra la impunidad del crimen de desaparición forzada en el marco de sentencias en contra del estado colombiano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En N. Chacón. (Ed.), *Eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (pp. 69-93). Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., and Davis, I. (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Londres: Routledge

### **Normatividad nacional**

Congreso de la República. Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.

Congreso de la República. Ley 387 de 1997, Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

Ministerio del Interior. Decreto-ley 4633 de 2011, Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Diario Oficial No. 48.278 de 9 de diciembre de 2011.

### **Jurisprudencia nacional**

Corte Constitucional de Colombia, Auto 004 de 2009, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa, 26 de enero de 2009.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia de Constitucionalidad T – 025 de 2004, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa, 22 de enero de 2004.