

# Gobernanza indígena en tiempos de COVID-19 en Colombia

## Indigenous governance in times of COVID-19 in Colombia

Douglas Eduardo Molina-Orjuela<sup>1,2,3,4\*</sup> ; Julieth Tatiana Gómez-Muñoz<sup>5</sup> 

\*jtatianagm@gmail.com

**Forma de citar:** Molina-Orjuela DE, Gómez-Muñoz JT. Gobernanza indígena en tiempos de COVID-19 en Colombia. Salud UIS. 2022; e22007. doi: <https://doi.org/10.18273/saluduis.54.e:22007> 

### Resumen

**Introducción:** este artículo busca establecer los alcances y desafíos de la gobernanza indígena en tiempos de COVID-19 en Colombia, pues los mecanismos de participación política de los pueblos indígenas en Colombia están consagrados en la Constitución. Este marco jurídico respeta las decisiones tomadas por los resguardos, incluyendo temas económicos y sociales. **Métodos:** Mediante el análisis de fuentes, los autores determinan cómo la gobernanza indígena ha resultado limitada en tiempos de crisis sanitaria, junto con la garantía de sus derechos en medio de las restricciones que no han considerado sus prácticas ancestrales y tradicionales. El reconocimiento de su identidad y saberes -además de los principios de convivencia, reconciliación, cooperación y pluralidad- promueven la preservación de su autonomía, caracterizada por el manejo territorial en armonía con la naturaleza. **Resultados:** Las medidas implementadas por el gobierno colombiano para atender la emergencia derivada de la pandemia estuvieron enfocadas hacia el sector salud, sin considerar las consecuencias económicas y sociales. En este panorama la gobernanza indígena resultó relegada, profundizando brechas sociales que tienen una vasta historia. **Discusión:** El escenario pandémico generado por la COVID-19 también impactó la salud de los pueblos indígenas y agudizó otras problemáticas que los han afectado. En el departamento del Amazonas la respuesta del gobierno colombiano para atender adecuadamente esta emergencia ha revelado los riesgos y las dificultades históricas que afrontan los pueblos indígenas. **Conclusiones:** En este escenario, la falta de medidas de protección a las comunidades indígenas del Amazonas recrudece las vulnerabilidades históricas y estructurales que han sufrido por décadas en Colombia.

**Palabras clave:** Gobernanza; Indígenas; Pandemia; Gobierno colombiano.

### Abstract

**Introduction:** This article aims to establish the scope and challenges of indigenous governance in times of COVID-19 in Colombia since the mechanisms for political participation of indigenous people in Colombia are established in the Constitution. This legal framework respects the decisions made by the indigenous people, including economic and social issues. **Methods:** Through the analysis of sources, the authors determine how indigenous governance has been limited in times of pandemic emergency and the guarantee of their rights amid restrictions that have not been considered rooted and traditional practices. The recognition of their identity and knowledge -further the

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia

<sup>2</sup> Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá, Colombia

<sup>3</sup> Escuela Superior de Guerra. Bogotá, Colombia

<sup>4</sup> Escuela de Postgrados de Policía Miguel Antonio Lleras Pizarro de la Policía Nacional. Bogotá, Colombia

<sup>5</sup> Fiscalía General de la Nación. Bogotá, Colombia

principles of coexistence, reconciliation, cooperation, and plurality- promotes the preservation of their autonomy, characterized by territorial management in harmony with nature. **Results:** the measures enforced by the Colombian government were focused on the health sector to tend to the pandemic emergency, without considering the economic or social consequences. In this scenario, indigenous governance was relegated, deepening social gaps with a vast history. **Discussion:** The pandemic caused by the outbreak of COVID-19 also impacted the health of indigenous people, worsening other problems that have been affected them along the time. In the department of Amazonas, the response of the Colombian government to attend to this emergency has revealed the risks and the historical difficulties suffered by indigenous people. **Conclusions:** In this scenario, the lack of protective actions for the indigenous communities of the Amazon has intensified the historical and structural vulnerabilities they suffered for decades in Colombia.

**Keywords:** Governance; Indigenous people; Pandemic; Colombian government.

### Introducción

Reconocer el derecho de los pueblos indígenas sobre la participación política, económica y social abarca un conjunto de decisiones relativas propias, donde el rumbo de estas comunidades se rige en gran medida por las medidas tomadas por la dirección del resguardo. La pandemia del SARS COVID-19 impactó las condiciones de salud, los principios de transparencia y las capacidades de respuesta frente a las necesidades de los pueblos indígenas.

En este contexto, el COVID-19 multiplicó las problemáticas que enfrentan las culturas indígenas y agudizó la desventaja que los grupos en riesgo presentan en el espectro social. Lo peor del panorama pandémico se ha revelado en departamentos como el Amazonas, donde gran parte de su población resultó afectada por los contagios, poniendo a prueba la capacidad de respuesta del gobierno colombiano frente a los desafíos que han afligido las comunidades indígenas por años. Frente a esta situación, la gobernanza indígena ha afrontado la pandemia en medio del abandono sufrido por años, el cual se ha agravado con el impacto económico, social y cultural propiciado por el COVID-19<sup>1</sup>.

La gobernanza inclusiva (garante de la igualdad de los pueblos indígenas) terminó relegada, pues con la declaración de pandemia todos los esfuerzos del Estado fueron destinados al sector de la salud, profundizando las fragmentaciones sociales de un modelo centralista cuya bandera es el bienestar individual, no el colectivo<sup>2</sup>.

La vulnerabilidad a la que están sometidas las comunidades indígenas antes, durante y después de la pandemia ha afectado directamente su cosmovisión, pues sus tradiciones y cultura resultan involucradas en los cambios generados por la emergencia sanitaria<sup>1</sup>. Por esto, los autores buscan identificar (mediante la

metodología de análisis de fuentes) cómo la gobernanza indígena -en relación con la implementación y garantía de los derechos de estas comunidades- puede resultar limitada por las restricciones subyacentes en la crisis sanitaria.

El pleno ejercicio de los derechos que emergen de la gobernanza indígena está sujeto a las restricciones derivadas de la actual crisis sanitaria. Así, para que los pueblos indígenas puedan mantener y enfrentar los retos sus contextos sociales, el Estado debería garantizar la participación, sin discriminar sus prácticas tradicionales y ancestrales. Se trata de reconocer su identidad y sus saberes propios, basados en los principios de convivencia pacífica, reconciliación, cooperación y pluralidad, para preservar su autonomía en el manejo territorial y repensar sus formas tradicionales de autogobernanza, en armonía con la naturaleza.

Este documento trata de evidenciar cómo la ausencia de medidas de protección a las comunidades indígenas y ancestrales durante la pandemia por COVID-19 recrudece las vulnerabilidades históricas para su supervivencia en Colombia.

### Metodología

Este artículo describe un proceso de investigación cualitativa, donde, según Hernández-Sampieri<sup>3</sup>, es necesario analizar las múltiples realidades que convergen en un panorama social. También es recurrente la necesidad de afianzar la riqueza interpretativa que analice estructuralmente los retos y desafíos que ha afrontado la gobernanza indígena durante la pandemia del COVID-19. Los planteamientos de este enfoque redefinen las variables subyacentes en una investigación, la cuales determinan la revisión de literatura que afianzarán las interpretaciones sobre la gobernanza indígena.

El principal debate del ámbito cualitativo radica en la discriminación del Estado en las condiciones sanitarias generadas por la pandemia, las cuales han afectado los procesos de la gobernanza para afrontar los retos emergentes su ámbito social.

La recolección de datos se fundamenta en herramientas de medición como conceptos e hipótesis generados durante la pandemia sobre el accionar y desarrollo de estrategias de gobernanza indígena que han enfrentado las comunidades colombianas. Luego se comparan con datos de otras comunidades indígenas del mundo, articulando un control causal que sirva como referencia objetiva y estructurada de los fenómenos observados durante las aproximaciones a las tendencias de gobernanza, las cuales están actualmente en desventaja para los pueblos indígenas<sup>3</sup>.

Este enfoque de investigación estructura un análisis que consigna un reporte de resultados, fundamentado en la literatura existente sobre gobernanza indígena. En la estrategia cualitativa convergen los datos existentes y la inmersión en el campo de estudio. Así, las principales etapas de estudio parten de la estructuración de la muestra, la recolección y el análisis de las fases que confluyen en el panorama sociocultural de los pueblos indígenas, con especial énfasis en las acciones determinantes en el contexto de pandemia, las cuales han aumentado la brecha social de inclusión, debido a la crisis sanitaria que afrontan el país y el mundo entero. El núcleo del proyecto de investigación es la identificación de las dinámicas de la gobernabilidad indígena y su relación con los procesos políticos y gubernamentales implementados para mitigar los cambios en términos de salud pública por el COVID-19 en estas comunidades. Por esto, se desarrolló una búsqueda de artículos académicos escritos entre 2018 y 2021 en la base de datos *ProQuest* en las categorías conceptuales en inglés, para así mejorar el ejercicio de investigación mediante ecuaciones de búsquedas filiales a la base de datos *indigenous government & Latin-America*, limitando la búsqueda al tiempo de investigación de los archivos de 2018 a 2021.

## Resultados

### a. Contexto internacional

La gobernanza de los territorios indígenas parte de una estructura política organizacional ancestral que ha sido ejemplo de lucha colectiva por permanecer presentes en el ámbito internacional. Según un estudio de la Comisión Económica para América y el Caribe

(CEPAL)<sup>4</sup>, los países latinoamericanos han sido de los más afectados por la pandemia, por lo que es imperativo adoptar medidas especiales para enfrentar su impacto sobre los pueblos indígenas. Los sistemas y capacidades en muchos de gobiernos en América Latina resultaron insuficientes para atender las necesidades de estas comunidades, debido a la enorme repercusión que trajo el aumento de la pandemia, junto con la agudización de las conmociones sociales<sup>5</sup>.

Para la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la discriminación sistemática contra las comunidades más vulnerables ha aumentado en América Latina. En el caso de los pueblos indígenas, la precariedad a la que han sido sometidos y la falta de políticas públicas que promuevan la construcción social sostenible, han agudizado esta situación<sup>6</sup>.

Reducir las desigualdades de los pueblos indígenas es uno de los desafíos clave que enfrenta la gobernanza indígena. Este camino demanda la articulación estructural entre el Estado y las comunidades, propugnando por eliminar las inequidades que ha dejado la pandemia en términos socioeconómicos y en condiciones sanitarias<sup>2</sup>.

La escasa cobertura de salud en los territorios más apartados de América Latina ha provocado que la crisis sanitaria afecte con especial fuerza la calidad de vida de los pueblos indígenas. A esto se suman las medidas comunitarias establecidas para frenar la crisis y que en su conjunto fomentan la desigualdad tanto social, económica y -quizás la más importante-cultural<sup>2</sup>. Del mismo modo, la falta de un enfoque étnico emergió durante el periodo de la pandemia, pues las medidas para frenar el COVID-19 no representan las necesidades estructurales ni culturales que subyacen en los distintos resguardos indígenas que habitan suelos latinoamericanos<sup>5</sup>.

Las respuestas de los gobiernos de América Latina respecto a la pandemia han sido débiles e inocuas frente las demandas de los pueblos indígenas. La crisis social y sanitaria aparece como una característica esencial con escasa acogida dentro de las vulnerabilidades que el COVID-19 ha provocado.

La expansión de la pandemia hacia zonas rurales ha incrementado el descontento general respecto al abandono estatal, que por años ha ignorado las demandas de las comunidades en el ámbito socioeconómico, aumentando la marginalidad social que actualmente sufren los pueblos indígenas<sup>7</sup>.

## b. Contexto nacional

La invisibilidad a la que han sido sometidas históricamente las comunidades indígenas colombianas por parte de un Estado tradicionalmente centralista ha aumentado las brechas sociales que amenazan la supervivencia de estas culturas ancestrales. El panorama actual es cada vez más desesperanzador, pues la crisis sanitaria desatada por la pandemia del COVID-19 ha afectado los derechos de los pueblos indígenas, así como la participación plena y eficaz en la adopción de las decisiones relacionadas con su vida en sociedad<sup>7</sup>.

El diseño e implementación de nuevas estructuras de gobierno frente a la pandemia está olvidando las necesidades de los municipios más apartados del país. La propagación del COVID-19 constituye una amenaza directa que revela la posible extinción de la cultura ancestral abandonada por el Estado, debido a que no existen estrategias de protección integral para las comunidades más desprotegidas, entre ellas las poblaciones indígenas<sup>8</sup>.

Las restricciones impuestas durante la pandemia profundizaron la brecha económica que sufren estas comunidades, pues muchos de los productos que elaboran no tienen un espacio colectivo comercial ni hay un mayor volumen de ventas de las artesanías (características en lo cultural y una herramienta de trabajo ancestral). Frente a este panorama, Dudgeon *et al.* plantean que la recuperación de COVID-19 en las comunidades sea “a través de una financiación equitativa y basada en las necesidades para apoyar iniciativas basadas en fortalezas, asentadas en el lugar, lideradas por indígenas y lideradas por la comunidad que abordan los determinantes sociales y culturales de la salud y el bienestar”<sup>9</sup>.

Es así que la expedición de normas por parte del ejecutivo y la regulación de instituciones jurídicas nuevas, junto con la creación de fondos especiales sobre presupuesto y las modificaciones en la mayoría de las áreas sobre las que existe reglamentación (como salud, educación, alimentación, la restricción de derechos y libertades, el régimen aduanero, tributario, cambiario, de comercio interno y exterior, sobre el manejo del patrimonio cultural, entre otras) sobre las que las comunidades nativas no han sido tenidas en cuenta, generaron un nuevo orden jurídico que excluye los mecanismos de protección especial a los indígenas. Para reflejar brevemente esta situación, a continuación, serán presentadas y contextualizadas las implicaciones

del estado de excepción a nivel teórico; además, serán verificadas las normas expedidas entre 2020 y 2021.

### El Estado de excepción y su relación con la creación de un ordenamiento jurídico particular

La existencia del estado de excepción y la regulación jurídica creada para atender condiciones repentinas de emergencia, está fundamentada en un estado de necesidad. Para Grandia -referenciando a Agamben- el estado de excepción tiene su raíz en un estado de guerra o de violencia generadora, motivo por el que Sebastián Rodríguez<sup>10</sup> distingue entre un estado de excepción ficticio y uno efectivo, al afirmar que Colombia tradicionalmente aplica el estado de violencia permanente<sup>11</sup>.

Sin embargo, este análisis extenderá el concepto de estado de excepción de Agamben<sup>12</sup> en los estudios de las teorías de Carl Schmitt, que considera sus consecuencias e implicaciones, debido a que el estado de excepción declarado para atender la pandemia de COVID-19 tiene identidad con el proceso de producción de normas señaladas por Agamben<sup>12</sup>. Respecto al tema del presente escrito, se busca determinar cómo estas normas afectan directamente a los indígenas colombianos, y los deja en una protección difusa frente los decretos promulgados por el presidente para sortear la crisis pandémica.

Adicionalmente, Agamben<sup>12</sup> señala que el estado de excepción político o ficticio se caracteriza más allá de las facultades otorgadas al ejecutivo por ser transitorio; en tanto, el estado de sitio efectivo puede estar camuflado entre la normalidad. Esas normas terminarán siendo permanentes, ya sea porque resultan avaladas tras el fin del estado de excepción y las condiciones que lo propiciaron, o porque dicho estado se prorroga tanto en el tiempo que normaliza (señalado por Walter Benjamin, refiriéndose como un ejemplo de ello a la situación generada con el nazismo).

Lo anterior es relevante en el caso colombiano porque la excepción ha sido la norma durante varias décadas. “Entre 1949 y 2001 Colombia vivió más de 30 años en estado de sitio, a finales de 1970 el 30% de los delitos del código penal era de competencia de cortes marciales y la mayoría de las normas fueron validadas”<sup>13</sup>, volviéndolas normas de aplicación permanente, fuese por la continuidad con la que se declaró el estado de sitio o de excepción y la existencia de zonas de orden público, así como por la introducción de dichas normas en el ordenamiento jurídico vigente<sup>14</sup>.

Otro de los motivos por los que se extiende el estado de excepción efectivo es que, según Giorgio Agamben<sup>12</sup>, la excepción genera su propia ley. Así, la legitimidad de la declaración del estado de excepción se agota en ese estado irregular. Este apartado busca demostrar que la amplia expedición de normas con ocasión de la pandemia, sus implicaciones para los indígenas y la motivación de estas (argumentando la necesidad de generar mecanismos para mantener la salud pública, el orden económico y social) han impactado todos los aspectos de la vida de los colombianos, generando un amplio caudal normativo. “Esta legitimidad de la necesidad opera como justificación de una trasgresión en un caso específico singular por medio de una excepción”<sup>12</sup>.

Un elemento que llama la atención en el caso colombiano es que, si la facultad de legislar pertenece al Congreso, el estado de excepción es decretado por el presidente, quien otorga facultades de expedición normativa y las extiende a alcaldes y gobernadores (sin contemplar los derechos de autodeterminación de los pueblos ancestrales, extendiéndolo a ellos también). También cabe mencionar entre los elementos fundamentales del derecho, la norma y la decisión<sup>12</sup>.

Para Sebastián Rodríguez el estado de excepción -de acuerdo con la soberanía popular y la representación- debería ser reclamado por el pueblo<sup>10</sup>. En este caso normativo es oportuno preguntar si las autoridades indígenas y ancestrales pueden generar compromisos al Estado (basados en su autonomía y autodeterminación, consagradas en la Constitución), declarando un estado de necesidad y de excepción frente a las circunstancias de la pandemia. ¿Esto constituye una tensión de derechos o principios de raigambre constitucional?

Una de las medidas ante la pandemia fue el cierre las fronteras, mas no contempló las regulaciones especiales de movilidad de los indígenas. Esta es una de las tantas decisiones presidenciales carentes de un enfoque de protección de los derechos de las comunidades indígenas. De acuerdo con el artículo 215 de la Constitución, ¿los ministros y el presidente deben asumir la responsabilidad por los abusos cometidos durante el estado de emergencia ante la afectación de las comunidades indígenas?

La situación se complicó cuando el estado de excepción fue declarado inconstitucional, pues la Corte Constitucional dejó sin efecto el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020<sup>15</sup>, el cual declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Sin embargo, no es clara la manera

de resolver la responsabilidad del Ejecutivo por las afectaciones y la aplicación de las normas dictadas durante la vigencia de dicho decreto, pues la norma fue expedida en marzo y la sentencia fue fallada en mayo del mismo año.

Sin embargo, este conflicto sin solución no es nuevo. Agamben<sup>12</sup> señala las discusiones desde los tiempos de Cicerón sobre la imposibilidad de definir y afrontar las consecuencias jurídicas de los actos desplegados para salvar la *res pública*. Señala que el intrínquilis radica en que las mismas normas producidas por excepción generan en un vacío jurídico, por lo que los actos realizados en su vigencia se sustraen de toda determinación jurídica diferente al estado de excepción. Esta vaguedad otorga facultades excesivas al soberano (quien determina la excepción), cuyos actos pueden afectar los asociados. Para ilustrar esta situación, se expondrán los resultados de la verificación normativa a continuación.

El Sistema Único de Gestión Normativa del Ministerio de Justicia<sup>16</sup> creó un sitio web que compila las normas expedidas para la atención de la pandemia por COVID-19 entre 2020 y 2021. Esta página recopila 200 decretos presidenciales, entre los cuales sólo dos hacen referencia a los derechos de indígenas o comunidades ancestrales (decretos 1690 de 2020 y 814 de 2020)<sup>17,18</sup>.

La mayoría de los decretos se concentran en la recuperación económica, la regularización de actividades de comercio y el comercio exterior. Sin embargo, no se evidencian con claridad casos en los que existen particularidades ni un enfoque diferencial para proteger los derechos de los indígenas, como normas sobre educación, alimentación, servicios básicos esenciales. Tampoco hay un amparo a los derechos de estas comunidades en los decretos que crean nuevos subsidios (como el de aguas) o excepciones sobre la prohibición de tránsito transfronterizo en regiones donde los indígenas poseen doble nacionalidad.

El decreto 1690 de 2020<sup>17</sup> reglamenta el artículo 5 del decreto legislativo 812 de 2020<sup>19</sup> sobre la administración, ejecución y operación del Programa de protección social al adulto mayor (Colombia Mayor), el esquema de compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) y el Programa de Ingreso Solidario. Contempla la entrega del subsidio económico directo que puede recibirse a través de los resguardos, pero los indígenas que apliquen al proyecto deben aceptar esta modalidad de subsidio.

Los servicios sociales básicos comprenden alimentación, alojamiento, elementos de higiene y salubridad, medicamentos o ayudas técnicas, prótesis u órtesis (elementos para atender una discapacidad y que favorecen la autonomía personal y la calidad de vida) no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS), según el régimen aplicable al beneficiario, ni financiadas con otras fuentes. Puede incluir medicamentos y ayudas técnicas incluidas en el PBS cuando el beneficiario del programa no esté afiliado al sistema general de seguridad social en salud, proyectos productivos en consideración a las particularidades culturales, sociales y las condiciones de habitación o residencia propias de cada grupo social beneficiario de estos subsidios, parametrizadas en el manual operativo. También contempla que puedan acceder al beneficio indirecto, administrados por el municipio donde está el resguardo o por éste mismo.

El decreto 814 de 2020<sup>18</sup> del Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizó al gobierno nacional para que gire a los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor) y Jóvenes en Acción auxilios monetarios no condicionados, adicionales y extraordinarios, debido a la necesidad de velar por los derechos de las poblaciones con especial protección constitucional, como las comunidades indígenas.

El sitio web del Sistema Único de Gestión Normativa del Ministerio de Justicia aloja las 457 normas de las diferentes instituciones estatales que regulan los decretos presidenciales expedidos para atender el COVID-19 entre el 2020 y 2021. De éstos, únicamente la resolución 3287 de 2020<sup>20</sup> reglamentó los temas relacionados con las comunidades indígenas del país, por medio del cual se adoptó el anexo para la prestación del servicio de atención de los territorios étnicos con bienestar (TEB), que forma parte del Manual Operativo de la Modalidad Territorios Étnicos con Bienestar. Este manual busca “fomentar el fortalecimiento familiar y comunitario de los pueblos étnicos, a través de acciones que recuperen y afiancen sus valores culturales, mejoren sus capacidades socio-organizativas y apoyen la producción de alimentos para el autoconsumo, con el fin de contribuir a su pervivencia, a su desarrollo autónomo y a su inclusión social”<sup>15</sup>.

Por su parte, el Ministerio de Cultura ordenó el cierre de los territorios culturales en el país, incluyendo los que se encuentran a cargo de comunidades indígenas, mediante la circular externa 03 del 2020<sup>21</sup>.

La resolución 06 de 2020<sup>22</sup>, adoptada por la Unidad Administrativa para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender, en su artículo 04 establece entre las modalidades transitorias que las entidades territoriales deben respetar los acuerdos realizados con la comunidad y, si se dan modificaciones, las mismas se aceptan siempre y cuando acaten las medidas del aislamiento implantado por la pandemia.

La circular externa 15 de 2020<sup>23</sup> conjunta de los Ministerios de Salud e Interior informó acerca de las siguientes recomendaciones para las comunidades indígenas RROM y afrocolombianas frente al COVID-19:

- Permanecer en su territorio, dentro de su espacio individual o colectivo, con el fin de reducir la exposición al riesgo de contagio.
- Implementar acciones para evitar la salida de sus territorios, para así reducir la exposición al riesgo de contagio.
- Limitar el ingreso de personas ajenas a las comunidades, como turistas, visitantes de instituciones privadas, delegados de ONG o de cooperación internacional que desarrollen procesos o actividades en los territorios étnicos, salvo que se presente un caso de extrema necesidad.
- Establecer protocolos para evitar que personas ajenas a las comunidades ingresen a los territorios de grupos étnicos. Quienes accedan debido a la extrema necesidad o las acciones institucionales del estado colombiano, deben estar en óptimas condiciones de salud (sin síntomas de infección respiratoria aguda, COVID-19 u otras enfermedades infecciosas) y con los esquemas de vacunación completos.
- Limitar el desarrollo de actividades comunitarias o de asistencia masiva, cancelar las actividades o reprogramarlas.
- Mantener en aislamiento a las personas con sin tomas de infección respiratoria aguda (IRA) o COVID-19.
- Restringir al interior de los territorios étnicos el contacto con personas con síntomas de infección respiratoria aguda (IRA) o COVID-19.
- Integrar acciones que promuevan la vigilancia comunitaria, enfocada en la identificación oportuna de casos sospechosos, definir actores determinantes (líderes, agentes de salud, gestores comunitarios, sabedores, entre otros), así como las rutas de notificación y reporte inmediatos.
- Desarrollar acciones comunicativas con mensajes claros y sencillos, ajustados a los usos y costumbres

de los grupos étnicos presentes en el territorio (resguardos, cabildos, consejos comunitarios, Kumpanias y otras organizaciones de base comunitaria).

- Contar con intérpretes que faciliten la interacción, el flujo y la comunicación efectiva de la información, para garantizar que los grupos étnicos (pueblos y comunidades indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras -NARP- y el Pueblo RROM) conozcan los actos administrativos y disposiciones expedidas por el gobierno nacional.

Sin embargo, no existen los instrumentos suficientes para realizar estas actividades, por lo que dichas recomendaciones son gestionadas con los recursos actuales y disponibles.

Las desigualdades existentes han afectado de manera desproporcional los territorios que han sufrido del abandono estatal por años. A este panorama se suma la inestabilidad institucional y financiera de las comunidades indígenas, evidenciando que las normas vigentes no han sido efectivas para tratar de manera estructural la pobreza y la discriminación, las cuales permean las estructuras que afectan a las comunidades ancestrales. Además, ha dejado de lado el sistema participativo de la gobernanza indígena, el cual propugna por el respeto de los derechos de las formas de vida ancestrales. Estas inequidades rediseñan un panorama de marginalidad, donde resultan apartados los derechos adquiridos como expresión de la opresión de un centralismo dominante<sup>8</sup>.

En un contexto de abandono estatal histórico, recrudescido por la concentración de los esfuerzos estatales para la recuperación económica, es necesario que la gobernanza indígena reivindique la inclusión y participación en los beneficios sociales y económicos que direccionan la vida ancestral en el país. La creación de estrategias interinstitucionales entre el gobierno nacional y los representantes de los pueblos indígenas son un esfuerzo clave para resolver las dicotomías existentes en el tejido social; sin embargo, la promoción del diálogo se dificulta por el aislamiento al que han sido sometidos los pueblos indígenas.

En este entorno, el debate colectivo presenta falencias estructurales que atizan la controversia por la discriminación estatal en tiempos de pandemia, donde el principal objetivo es la participación plena y eficaz de la gobernanza. Sin embargo, ésta se encuentra limitada por el reconocimiento estatal que, en tiempos de

pandemia, ha implementado medidas colectivas que no atienden las necesidades de los resguardos indígenas.

Garantizar la participación efectiva de las comunidades indígenas enfrenta mayores retos y desafíos en el ámbito social, más aún cuando la pandemia develó las falencias estructurales que el Estado no ha atendido de forma sostenible<sup>11</sup>.

Por lo anterior, la falta de reconocimiento de la promoción y garantías sociales a las que tienen derecho los pueblos indígenas en su actuar tradicional resultan relegadas a los límites impuestos por políticas y programas que, si bien se enfocan en un bienestar colectivo, no atienden las necesidades básicas que demandan las comunidades ancestrales dentro de su gobernanza social<sup>24</sup>.

El derecho a la libre determinación de los pueblos (consagrado en la Constitución) sufrió una modificación durante la pandemia, debido a las restricciones sanitarias que limitaron su accionar y dificultaron el libre desarrollo social, acciones que necesariamente deben ser articuladas por las directrices del gobierno nacional.

## Conclusiones

La situación de los pueblos indígenas durante la pandemia resulta desoladora, consecuencia de una crisis generalizada que ha venido acumulándose por la falta de un desarrollo sostenible que integre las demandas que los menos favorecidos hacen sobre la economía nacional.

La crisis se agudiza debido a la condición de vulnerabilidad que enfrentan las comunidades indígenas en el contexto social. Si bien la gobernanza indígena enfatiza en la igualdad de derechos sobre la libre determinación de los pueblos; en realidad las condiciones de marginalidad social desbordan la implementación de políticas públicas que atiendan adecuadamente sus necesidades.

Abordar la crisis del COVID-19 no solo refiere la necesidad de condiciones de salud adecuadas, sino que -por el contrario- va más allá, al retomar las fragmentaciones que durante años ha sufrido el tejido social cuando los gobiernos enfocan sus directrices en las necesidades sociales de la comunidad mayoritaria. Es imperativo que el Estado colombiano adopte una mirada inclusiva y diversa, para que aborde de manera integral los derechos de las comunidades indígenas más allá de sus necesidades básicas. Se trata de fomentar el

empoderamiento social que promueva la participación amplia y plural de la sociedad, reconocer la diversidad de los actores y fortalecer las estructuras sociales y sostenibles de los gobiernos locales en las zonas más apartadas del país. Se busca entablar un diálogo horizontal que favorezca procesos de fortalecimiento territorial, asociados a los conceptos de gobernanza ambiental y buen vivir<sup>13-18</sup>.

Salvaguardar la gobernanza indígena en tiempos de pandemia demanda los esfuerzos conjuntos del gobierno y los actores presentes en la región, dado que las estrategias para prevenir y mitigar las brechas sociales posibilitan que la situación de los pueblos indígenas esté en fragilidad constante, al no contar con las herramientas socioeconómicas necesarias para su desarrollo integral.

Las medidas concretas que el Estado debe desarrollar demandan una visión integral de las acciones y recomendaciones que las propias comunidades indígenas han hecho sobre la marginalidad en la que ha estado sometidas. De este modo reconoce el acceso igualitario del que hacen parte las distintas comunidades indígenas en Colombia y la región.

### Referencias

- Duke DL, Pricor M, Ekinci E, Hachem M, Burchill LJ. Culturally adaptive governance—building a new framework for equity in aboriginal and torres strait islander health research: theoretical basis, ethics, attributes and evaluation. *Int J Environm Res Public Health*. 2021; 18(15): 7943. doi: <https://doi.org/10.3390/ijerph18157943>
- Lambert S, Henry R. Surveilling indigenous communities in a time of pandemic. *Surveillance & Society*. 2020; 18(3): 422-425. doi: <https://doi.org/10.24908/ss.v18i3.14259>
- Hernández-Sampieri R, Torres CP. Metodología de la investigación. México eD. F DF: McGraw-Hill Interamericana; 2018.
- CEPAL N. El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46543-impacto-COVID-19-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-invisibilizacion>
- Howitt R. Decolonizing people, place and country: Nurturing resilience across time and space. *Sustainability*. 2020; 12(15): 5882. doi: <https://doi.org/10.3390/su12155882>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva. URI <http://hdl.handle.net/11362/46543>
- Irlbacher-Fox S, MacNeill R. Indigenous governance is an adaptive climate change strategy. *Northern Review*. 2020; 20(49): 271-275. doi: <https://doi.org/10.22584/nr49.2020.019>
- Lugo-Morin DR. Global Mapping of Indigenous Resilience Facing the Challenge of the COVID-19 Pandemic. *Challenges*. 2021; 12(1):15. doi: <https://doi.org/10.3390/challe12010015>
- Dudgeon P, Derry K, Arabena K, Brideson T, Cairney S, Calma T, et al. A national COVID-19 pandemic issues paper on mental health and wellbeing for Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples. Australia: The University of Western Australia, 2020. 29 p.
- Rodríguez Cárdenas, S. Transmutaciones del vacío: El problema de la soberanía y el estado de excepción. Editorial Universidad de Caldas; 2018.
- Grandia L. Back to the future: The autonomous indigenous communities of Petén, Guatemala. *Antípoda. Rev Antropol Arqueol*. 2020; (40): 103-27. doi: <https://doi.org/10.7440/antipoda40.2020.05>
- Ignacio Carvajal, P. Agamben, Giorgio, Estado de Excepción (homo sacer II, 1). *Rev Chil Derecho*. 2006; 33(1): 197-205. doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372006000100015>
- Buitrago FL, editor. En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI. Editorial Norma; 2006.
- Gómez Muñoz, J. El derecho penal del enemigo como fundamento teórico para la aplicación del homicidio en persona protegida en Colombia. [Bogotá]: Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”; 2020.
- Decreto-ministerial 417 de 2020. Bogotá: Proferido por todos los ministros de Colombia; 2020.
- Sistema único de información normativa. Normativa para la atención de la emergencia del COVID-19. Bogotá, 2021. <http://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/COVID-19.html>
- Decreto-ley 1690. Bogotá: Congreso de la República; 2020.
- Decreto 814 de 2020. Bogotá: Proferido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 2020.
- Decreto-ley 812 2020 Bogotá: Proferido por todos los ministros de Colombia; 2020.
- Resolución 3287 de 2020. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; 2020.
- Circular externa No. 03 del 2020. Bogotá: Ministerio de Cultura; 2020.
- Resolución 06 de 2020. Bogotá: Adoptada por al

- Unidad Administrativa para la Alimentación Escolar  
Alimentos para Aprender; 2020.
23. Circular externa 15 de 2020. Bogotá: Ministerio de  
Salud e Interior; 2020.
24. Larson E, Johnson Z, Murphy M. Emerging  
indigenous governance: Ainu rights at the  
intersection of global norms and domestic  
institutions. *Alternatives*. 2008; 33(1): 53-82. doi:  
<https://doi.org/10.1177/030437540803300104>