



« Tejiendo confianza »

Un modelo de desarrollo
integral con comunidades
indígenas Wayúu

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

Fucaí
Fundación Caminos de Identidad



«Tejiendo confianza» Un modelo de desarrollo integral con comunidades indígenas Wayúu

Depósito Legal: DC2019001718

ISBN: 978-980-422-157-6

La versión digital de este libro se encuentra en: scioteca.caf.com

© 2018 Corporación Andina de Fomento

Impreso en Colombia

«Tejiendo confianza»

Un modelo de desarrollo integral con comunidades indígenas Wayúu

FUCAI y CAF han conseguido desarrollar un modelo de atención a las comunidades indígenas innovador y de alto impacto social, y lo ha hecho apoyándose en las propias tradiciones y cultura de las comunidades. Al hacerlo ha mostrado de manera inequívoca que la identidad cultural lejos de ser un freno y una barrera para impulsar el progreso y el desarrollo constituye una gran palanca para conseguirlo.

«Tejiendo confianza» Un modelo de desarrollo integral con comunidades indígenas Wayúu

Autor

Javier Martín Cavanna

Coordinadores

Ana Mercedes Botero, Innovación Social CAF

Beatriz Guillén, Innovación Social CAF

Andrea Castaño, Innovación Social CAF

Diseño gráfico

Pedro Mancilla

Fotografía

Sergio Martínez

Ana María Díaz

Ricardo García

Sergio Rodríguez

Mónica Álvarez

Madeleine Ramos

Imágen de portada

Derrubio, de la Serie Solo Formas, 2011

Gisela Romero

Impresión láser sobre papel, 1/5

5x7,8 cm

Colección CAF

Javier Martín Cavanna

Director y fundador de la Fundación Compromiso y Transparencia y presidente-editor de la revista Compromiso Empresarial, publicación líder en temas de innovación social. Actualmente es profesor asociado del IE en el área de RSC y de la Cátedra Inditex de RSC de la Universidad de La Coruña. Fue director general de la Fundación Codespa. Licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra, P.D.D por el IESE, diplomado en "Strategic Perspectives in Non-profit Management" por Harvard Business School y en Microfinanzas por el Instituto de Boulder. Ha publicado numerosos artículos y casos prácticos relacionados con buen gobierno y responsabilidad social empresarial. Recibió el Premio Accenture al mejor artículo en temas de innovación y economía y el Premio Forética al mejor artículo en temas de responsabilidad corporativa.

« Tejiendo confianza »

Un modelo de desarrollo
integral con comunidades
indígenas Wayúu

Fundación Caminos de Identidad FUCAI, fundada en 1991, es una organización con sede en Colombia, que trabaja en favor del mejoramiento de condiciones de vida de comunidades indígenas en condiciones de alta vulnerabilidad, en alianza con entidades públicas, privadas, organizaciones no gubernamentales, universidades y organizaciones étnico-territoriales. Contribuye con el fortalecimiento de capacidades básicas de estas poblaciones en educación, soberanía alimentaria, familia, niñez y juventud así como con el ejercicio efectivo de sus derechos ciudadanos con base en el reconocimiento y respeto a su cultura e identidad. FUCAI fue galardonada en 2015 con el premio Bartolomé de las Casas, en reconocimiento a su trabajo en beneficio de los pueblos indígenas de La Guajira colombiana y la cuenca amazónica de varios países.

CAF—banco de desarrollo de América Latina, fue creado en 1970 y está conformado por 19 países —17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal— y 13 bancos privados de la región. Promueve un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo para la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina. La Dirección de Innovación Social (DIS) es un área de CAF que se comporta como un laboratorio que identifica ideas y modelos para el desarrollo de soluciones a los desafíos sociales que enfrenta América Latina, particularmente los de las poblaciones más vulnerables.

Prólogo

En las últimas décadas, numerosos estudios han resaltado el importante avance de los países de América Latina en sus indicadores de crecimiento y desarrollo socioeconómico, así como en la mejora de sus indicadores sociales, particularmente el de disminución de pobreza. Sin embargo, la reciente desaceleración económica ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de estos avances, los países han visto como los niveles de desigualdad se han profundizado y los problemas sociales tradicionales se han mantenido, desmintiendo la premisa de que la ola de crecimiento económico tendría un efecto *trickle-down* que beneficiaría a todos los segmentos de la población.

Lo anterior ha puesto en evidencia que para dar respuesta a los problemas sociales más apremiantes de la región existe la necesidad de innovar y hacer las cosas de manera diferente, ya que las soluciones en oferta se han quedado cortas. Con esta preocupación en mente, CAF, desde su Dirección de Innovación Social (DIS), viene realizando, desde hace aproximadamente cinco años, un esfuerzo por ensayar y financiar ideas y modelos, nuevos y diferentes con el potencial de convertirse en soluciones útiles a estas problemáticas, en especial, aquellas que aquejan a las poblaciones más vulnerables.

CAF está convencida de que la innovación social es una herramienta poderosa para promover el desarrollo humano y social sostenible, por esta razón la DIS se comporta como un laboratorio que le apuesta al ensayo/error como instrumento de éxito. Como todo laboratorio, es crítico documentar y difundir la historia, los procesos y enseñanzas adquiridas en el camino. Lo anterior, dentro de un proceso de aprendizaje que permite revisar nuestro accionar, recibir retroalimentación de todos los grupos de interés identificar aciertos y desaciertos, factores impulsores e inhibidores de éxito así como viabilizar la réplica y/o escala de los pilotos en desarrollo.

Es precisamente en este marco que el presente estudio de caso tiene su origen, pues constituye el primero de una serie que se inicia, con el objetivo de compartir el conocimiento capturado en estos proyectos con hacedores de política pública, en especial actores locales, con organizaciones de la sociedad civil, con la academia, con otros donantes y demás actores interesados. En otras palabras, este documento pretende poner al lector en los zapatos del autor y narra de forma dinámica, mediante el método conocido como *storytelling*, un modelo de desarrollo local e integral en La Guajira, al norte de Colombia, co-creado con comunidades wayúu, que incorpora su cosmovisión y su cultura como enfoque diferencial.

Esperamos que esta publicación sea un referente de utilidad para la generación de nuevos modelos de innovación social y desarrollo integral con comunidades indígenas en contextos de alta complejidad.

Ana Mercedes Botero

Directora Innovación Social

Contenido

Una cicatriz La Guajira	p. 11
Corrupción política e industrias extractivas	p. 17
Transparencia de las industrias extractivas	p. 19
De la transparencia voluntaria a la legal	p. 20
La crisis humanitaria de La Guajira	p. 21
El enfoque diferencial	p. 26
Construyendo un modelo de desarrollo integral con comunidades Wayúu	p.29
La ranchería de El Ciruelo	p. 33
La enramada	p. 38
Alimento para la vida	p. 42
Un rápido vistazo	p. 46
Ser líder es muy duro	p. 47
Un baño en la noche	p. 49
De la pobreza a la abundancia	p. 53
El poder de las palabras	p. 56
Despedidas	p. 58
Conclusiones y recomendaciones	p. 61
El camino recorrido	p. 70
Anexo 1	p. 75
Sentencia t-302 de 2017 proferida por la Corte Constitucional por la cual declara el estado de cosas inconstitucional en La Guajira	



Una cicatriz La Guajira

Desde la ventanilla del avión se distingue a lo lejos una inmensa mancha de color marrón que contrasta con el paisaje verde que acompaña el viaje desde el despegue de Bogotá. Cuando nos acercamos más se distingue el enorme socavón horadado en la tierra.

Se trata de la mina de carbón del Cerrejón, uno de los yacimientos más grandes a cielo abierto del mundo, con una extensión cercana a las 70.000 hectáreas. La mina está ubicada en la cuenca del río Ranchería, al sureste del departamento de La Guajira, al este de la Sierra Nevada de Santa Marta y al oeste de la Serranía del Perijá, en la línea con la frontera con Venezuela.

La Guajira, uno de los 32 departamentos de Colombia, no es tan conocido como Cartagena de Indias o la zona cafetera del departamento de Antioquía, pero esconde grandes bellezas naturales y una rica cultura indígena. Está ubicado en el extremo noreste del país, en la región Caribe, limitando al norte y este con el mar Caribe (océano Atlántico) y al sureste con Venezuela. A diferencia del resto del país, La Guajira es una región seca, árida, en donde escasea el agua por razones climáticas. Es conocida por ser la capital del vallenato, un género musical que se interpreta con tres instrumentos: el acordeón, que fue traído por los inmigrantes alemanes a Riohacha, la guacharaca, un instrumento de raspado, y la caja vallenata, un pequeño tambor cónico de un solo parche.

Desde las alturas, la mina de carbón semeja una gran herida sobre el rostro de La Guajira. Una herida que supura y que todavía está lejos de cicatrizar.

La mina produce unas 32 millones de toneladas de carbón anuales que se acarrean a través de una línea ferroviaria propia de 150 kilómetros hasta Puerto Bolívar, un terminal marítimo de embarque, que recibe buques de hasta 180.000 toneladas de carga que transportan la mercancía al exterior. Esa ventaja logística ha hecho del Cerrejón una de las minas

más eficientes de su tipo. Sus ventas al exterior representan el 50% de las exportaciones carboníferas colombianas, que a su vez son el 30% de las exportaciones tradicionales del país. La producción del Cerrejón constituye el 48% del PIB del departamento de La Guajira, según las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

El transporte hasta Puerto Bolívar, sin embargo, no se produce sin coste alguno de recursos, además de los costes inherentes al transporte mismo, se generan costes significativos particularmente de recursos hídricos, tan escasos en este territorio. Para que el carbón llegue a los vagones del tren antes hay que transportarlo en camiones Caterpillar de gran tonelaje que alcanzan la altura de un edificio de cuatro pisos y cuyas ruedas sobrepasan los diez metros de diámetro. El Cerrejón cuenta con doscientos camiones volqueta. Una flota de operarios con tanques riega las vías con 17.000 metros cúbicos de agua por día, extraídos del río Ranchería, para regar las vías por las que transitan las volquetas, a fin de aplacar el polvo que levantan. Mientras esto sucede, el consumo promedio diario de una persona en la Alta Guajira, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es de 0,7 litros de agua no tratada.

El carbón no es el único recurso natural del departamento. También cuenta con importantes zonas de explotación de gas, localizadas a lo largo del litoral de la Costa Caribe colombiana, y con la mina de sal de Manaure. El 70% de los ingresos del departamento proceden de estas explotaciones.

Pero a pesar de contar con la cantera abierta de carbón más grande de Colombia, las minas de sal más importantes del Caribe y la explotación de gas que abastece a todo el país, La Guajira es uno de los departamentos más pobres de la nación y sus enormes riquezas naturales no han llegado nunca a sus pobladores originarios y más numerosos: los wayúu.

El Pueblo Wayúu

El departamento de La Guajira está integrado por 15 municipios, donde habitan 656.000 personas y coexisten cuatro grupos indígenas: Wayúu, Ika, Kogui y Wiwa, de los cuales, los wayúu representan el 45% de la población de este departamento. La región habitada por los wayúu se caracteriza por su clima cálido, seco e inhóspito, con temperaturas



Foto arriba

La escuela de Orropsko antes de la construcción hecha por el proyecto, funcionaba a la intemperie.

Comunidad Orropsko,
Municipio de Manaure, La Guajira.



Foto arriba

Tradición artesanal
de tejido Wayúu.
Comunidad Ichien, Municipio
de Manaure, La Guajira.

entre los 28° y los 38 °C, y debido a las altas temperaturas y a la intensidad de los vientos, la evaporación es muy alta.

En cada comunidad, hay un sistema de rancherías (*piichipala*) que alberga predominantemente unidades familiares de parientes uterinos y forma un grupo de residencia definido por un corral colectivo, huertas, un cementerio, un molino –en algunas para bombear agua– o jagueyes (pozos artificiales de recolección de aguas lluvias), una red de cooperación e intercambio regulada por la reciprocidad entre parientes y el derecho de acceso a una fuente de agua local.

Su economía se fundamenta en la crianza de ganado caprino que, en el pasado, era intensiva y fuente de prestigio social. También se practican algunas actividades agrícolas en sectores donde la humedad favorece el cultivo de maíz, plátano, patilla y algunas especias de leguminosas. La actividad de recolección es escasa, debido al tipo de vegetación del ambiente desértico.

En las últimas décadas, ha cobrado importancia económica el tejido debido a su venta a los turistas. De gran importancia cultural, esta práctica acompaña a la mujer wayúu desde su nacimiento. Al crecer, la niña, que se convertirá en mujer, practica el «encierro» (que antiguamente podría durar dos o más años). Este es un rito de iniciación en el cual amplía y practica las habilidades para hilar algodón y las complejidades del tejido de las mochilas, las hamacas, los chinchorros y las fajas. Del hombre, que también teje, no se espera el desarrollo de la notable habilidad y versatilidad del tejido que alcanzan las mujeres wayúu.

El sistema de parentesco wayúu es matrilineal y la mujer es considerada como la formadora del pueblo. La familia wayúu es parte de la malla protectora de la vida y no se reduce a la familia nuclear, sino que incluye a los miembros de la familia extensa. Además del padre, la madre e hijos, forman parte activa los abuelos, tíos, primos y demás parientes cercanos que comparten la vida cotidiana, especialmente de la línea materna. La madre, consejera y conductora de los principios morales y de participación en las actividades propias de los niños y las niñas, decide sobre el aprendizaje que requieren sus hijos, de acuerdo con la vocación de los miembros de su familia.

El padre es el encargado de enseñar y orientar a sus hijos en los trabajos cotidianos como *arüleejaa* (pastorear), *eichijaa* (explotar la sal), *olojoo* (pescar), *apünajaa* (cultivar la tierra) en tiempos de lluvia, construir las viviendas, buscar fuentes de agua, domar equinos, marcar los animales. Además, ayuda a construir la casa del encierro de su hija cuando llega el momento y recibe la dote que da paso al matrimonio. Hoy, con el agotamiento de los recursos naturales y las nuevas necesidades, los hombres permanecen largos periodos de tiempo fuera de su ranchería en busca de trabajo.

El *putchipu* (palabrero) interviene a favor de la resolución de conflictos entre las familias y las comunidades. La autoridad tradicional es una figura que se caracteriza por su sabiduría y su conocimiento sobre el territorio, los miembros de la familia, las fuentes hídricas, las necesidades de la comunidad, los lugares sagrados, el ciclo de la vida y la naturaleza. También tiene la capacidad y la palabra para orientar la gestión de conflictos, además, defiende la autonomía del territorio y los derechos de la comunidad y vela por su bienestar. Su título es elegido por línea matrilineal.

Fuente: texto de «Comunidades tejedoras de vida»; Edit. FUCAI - Unicef, 2015.

Según el DANE, el departamento posee la triste condición de contar con varios de los indicadores de vulnerabilidad socioeconómica más altos de Colombia, entre otros, una tasa de mortalidad infantil de 36 niños por cada cien mil habitantes (DANE, 2013). En el año 2012 La Guajira era uno de los departamentos con mayor incidencia de la pobreza después de Cauca, Chocó y Córdoba.

Mientras el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas en el resto del país es del 27.7%, en el caso de La Guajira, esta cifra ascendía a un 48.3% en el 2009, cifra muy superior a la que ya se había generado en el 2005 (37.4%). La desigualdad, por tanto, en lugar de disminuir, ha ido en aumento en los últimos años.

El departamento de La Guajira constituye un ejemplo paradigmático de lo que los economistas han bautizado hace tiempo como «la maldición de los recursos naturales». Un fenómeno que describe la paradoja de

cómo regiones o países que cuentan con abundancia de recursos naturales, especialmente de fuentes de recursos no renovables, como minerales y combustibles, conviven con grandes desigualdades sociales y altos grados de corrupción política.

Corrupción política e industrias extractivas

Sería injusto, sin embargo, atribuir exclusivamente a la mina del Cerejón y a las empresas extractivas las enormes desigualdades y la corrupción política en el departamento de La Guajira.

La Guajira

es uno de los 32 departamentos de la República de Colombia, ubicado en el extremo noreste del país, en la región Caribe.



Según algunos estudios, en los últimos 25 años se han pagado más de 1.500 millones de dólares en regalías.

Ciertamente hay un consenso generalizado en torno a la corrupción política como causa principal de la falta de desarrollo de esta región. Pero también es cierto que, sin negar que la corrupción sea una lacra real que contamina todas las instituciones, atribuir el origen de todos los males y la solución de los mismos exclusivamente a la clase política termina paralizando cualquier acción y negando la responsabilidad y capacidad de impulsar el cambio a otras instituciones de la sociedad civil.

Existe mucho margen para luchar contra la corrupción. Las empresas extractivas no pueden esquivar su responsabilidad justificando que bastante hacen con pagar impuestos. Precisamente el pago de impuestos es la principal arma que tienen en sus manos para exigir responsabilidades a las instancias políticas.

No resulta casual que los expertos en temas de responsabilidad corporativa coincidan en que el principal compromiso social de las industrias extractivas, antes incluso que la protección medioambiental, sea el «impulso de la transparencia en la compleja cadena de transformación de los recursos naturales en desarrollo económico y humano para la sociedad»¹.

Las empresas extractivas han estado operando en condiciones muy favorables en los países o regiones donde tienen localizada su producción. En la mayoría de los casos han tenido enfrente contrapartes gubernamentales institucionalmente muy débiles, con escasos mecanismos de control, poca preparación de sus funcionarios para negociar y, en general, una legislación muy laxa que permitía el acceso a los recursos en condiciones muy favorables.

Por el otro lado, los políticos, responsables de aprobar las condiciones del negocio extractivo, han buscado apropiarse de los beneficios cuanto antes, sin preocuparse por impulsar una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo para sus regiones.

Bajo estas circunstancias no es de extrañar que ninguna de las partes haya mostrado interés en controlar el uso correcto de los ingresos procedentes de los impuestos y regalías. Las empresas se han defendido alegando que su responsabilidad fiscal termina con el pago de los impuestos y que no puede exigírseles responsabilidades por el uso eficiente de los mismos.

Esta situación comenzó a cambiar hace algunos años gracias a la presión conjunta de las organizaciones no gubernamentales, focalizadas en el control ciudadano de los poderes públicos, y de algunas iniciativas internacionales que exigieron de las empresas extractivas mayores grados de transparencia.

1. «Las empresas extractivas han disfrutado de barra libre a la hora de negociar los contratos»; Compromiso Empresarial, 1 de octubre de 2009

Transparencia de las industrias extractivas

Probablemente el ejemplo más conocido sea la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI por su nombre en inglés). La génesis de EITI se encuentra en un hecho que tuvo una gran repercusión mediática: se trata del caso de los «diamantes de sangre» que son los diamantes obtenidos en una zona de guerra y que se utilizaron para financiar guerras, mediante el uso de esclavos o personas en régimen de semi-esclavitud. La denuncia de la utilización de los diamantes para financiar las guerras en Liberia y Sierra Leona dio lugar al Proceso Kimberley: un marco para certificar el origen limpio de los diamantes con el fin de asegurar a los compradores que los diamantes que adquirirían no estaban contribuyendo a sostener las guerras en esos países.

Algunas ONG que impulsaron el Proceso Kimberley, especialmente *Global Witness* (a partir de una investigación realizada en 1999 sobre el petróleo y los cuarenta años de guerra en Angola, *A crude awakening*), llegaron a la conclusión de que este proceso de fiscalización e impulso de la transparencia no debería limitarse a los diamantes sino extenderse a todo el sector extractivo. El Proceso Kimberley es el gran antecedente de la EITI. Las organizaciones de la sociedad civil se dieron cuenta que el sector extractivo y, en especial, las empresas debían implicarse de manera más activa para incrementar los niveles de transparencia.

En el año 2002 se creó la plataforma *Publish What You Pay* (PWYP), que integró a distintos actores de la sociedad civil con organizaciones como Transparencia Internacional, *Open Society Institute*, *Human Rights Watch*, Oxfam y Cáritas. Entonces se generó un movimiento de presión muy fuerte del que hizo eco el gobierno de Tony Blair que, en la Cumbre de Desarrollo de Johannesburgo del 2002, lanzó la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI), creando un marco voluntario y de diálogo con el fin de impulsar la transparencia en el sector.

Una de las principales recomendaciones de la EITI a las empresas extractivas fue que hiciesen públicos los pagos de impuestos, tasas y royalties. La reacción inicial de las empresas no fue positiva. Alegaron que no podían publicar sus transferencias porque se trataba de información

confidencial y podría perjudicarlas al desvelar su estrategia corporativa y sus ventajas competitivas.

En realidad, se trataba de un argumento poco consistente, pues resulta difícil sostener que la información sobre transparencia en los pagos pudiera poner en peligro la estrategia de las empresas, y, si esa eventualidad se diese, existen muchas formas de hacer pública la información sin comprometer la estrategia. No se demanda que se desvele el modelo de negocio sino que se publique lo que se paga en concepto de *royalties*, lo que corresponde al impuesto de sociedades, etc. Desvelar esta información es la mejor manera de mostrar que no se tienen «cajas negras» para pagos y comisiones ilícitas.

De la transparencia voluntaria a la legal

Ante la resistencia de muchas empresas a publicar de manera voluntaria los pagos y la lentitud de los resultados, algunas organizaciones, encabezadas por *Publish What You Pay* y *Global Witness*, empezaron a reclamar una regulación legal de la transparencia en los pagos.

El primer país que dio un paso adelante a favor de la regulación fue EEUU. En agosto de 2012 el Congreso estadounidense aprobó la sección 1504 de la *Dodd-Frank Act* que exigió a las empresas de gas, petróleo y minerales que hicieran públicos los pagos realizados a los gobiernos en los proyectos relacionados con la extracción comercial de recursos naturales.

En octubre de 2011 la Comisión Europea se unió a este movimiento, al modificar las *Directivas de Transparencia y Contabilidad*. El 9 de abril del 2013 el Consejo y el Parlamento europeo exigieron a todas las grandes empresas de petróleo, gas, minería y forestales hacer públicos todos los pagos realizados a los gobiernos en proyectos valorados en más de 100.000 euros, incluyendo impuestos, regalías y tasas por licencias en cualquier país donde operen.

Se trata de un hito importantísimo en la promoción de la transparencia que, como señalan los expertos,² no ha estado exento de obstáculos.

2. Ancos, Helena.: «Corrupción, transparencia y competitividad [El caso de las industrias extractivas]»; *Compromiso Empresarial*, 8 de julio de 2013

Así, por ejemplo, la industria extractiva trató de conseguir, sin resultado, que la información sobre los pagos se realizase de manera agregada, en lugar de pormenorizada por operación; así mismo, intentó que el umbral de la información de pagos se situase en un millón de dólares, en lugar de los 100.000 euros finalmente aprobados, y, por último, que se impidiese la publicación de la información en aquellos países en que estuviese expresamente prohibida por la legislación local, el llamado *tyrant veto*.

Ninguna de estas reclamaciones fue atendida, lo que pone de manifiesto la firmeza de los reguladores y el reconocimiento cada vez mayor de las prácticas de transparencia para luchar contra la corrupción por parte de grandes sectores de la sociedad.

La excepción sigue siendo el propio sector extractivo, que sigue percibiendo las demandas de transparencia como un obstáculo para su negocio en lugar de un elemento estratégico para mejorar su reputación y reforzar su competitividad.

En la actualidad, en La Guajira está operando un número importante de empresas del sector de la minería, hidrocarburos y energía, quienes con un verdadero compromiso de impulsar la transparencia y la eficiencia en la gestión de los recursos procedentes de sus obligaciones fiscales, podrían generar un cambio significativo en la región.

Si la «extracción» significa sacar a la luz algo que está hundido, inmerso o sepultado, las empresas de este sector tienen que ser conscientes de que la transparencia en la información sobre los pagos realizados a los gobiernos y el «control» de esos gastos constituye una parte sustancial de su negocio extractivo.

La crisis humanitaria de La Guajira

Hablar de muertes no resulta un eufemismo. En el año 2014 la Defensoría del Pueblo de Colombia elaboró un informe sobre la *Crisis Humanitaria en La Guajira*.³ En el primer párrafo de la presentación del informe el Defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, afirmaba: «La constante del departamento de La Guajira es

3. El informe se puede consultar en file:///C:/Users/Usuario/Desktop/informedefensorialguajira11.pdf

el sufrimiento: sufren las madres que han perdido a sus hijos e hijas; sufren los niños y niñas que caminan bajo el ardiente sol en busca de agua; sufren los habitantes de los quince municipios del departamento, que jamás han visto plenamente satisfechas sus necesidades básicas, y sufre el pueblo wayúu acorralado por el hambre, la violencia y la corrupción».

El informe relata que la Defensoría realizó dos visitas humanitarias a rancherías⁴ en las comunidades indígenas de los municipios de Riohacha (Malawinkat, Los Ciruelos y Jine) y Manaure (Hipuana, Arroyo Limón, Cunamaná y Apartastuchimana), donde pudo comprobar la grave situación de las comunidades, especialmente en materia de desnutrición de niños y niñas, escasez de agua potable e inasistencia en materia de salud. El informe concluía afirmando que: «La Guajira y especialmente el Pueblo Wuayúu sigue siendo uno de los departamentos del país donde el goce efectivo de los derechos humanos de la población es más limitado. La Guajira ha sido objeto de un constante e histórico abandono por parte del Estado y de los organismos de control, incluida la misma Defensoría».

Las cifras y datos del informe constataban esta realidad. De acuerdo con un estudio realizado en 147 comunidades de Riohacha, que contaban con 2.223 niños y niñas menores de cinco años, se encontró que el 93% no tenía cobertura de ningún tipo por parte del Estado, solo un 7% recibía atención de primera infancia por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), un 25% de los niños y niñas se encontraba con problemas de desnutrición que requerían una intervención inmediata y se hallaron 253 madres gestantes y lactantes que necesitaban ser atendidas en salud y nutrición.

En todas las comunidades y rancherías visitadas por la Defensoría del Pueblo se comprobó que «los niños y las niñas manifiestan haber desayunado una sopa a base de maíz y no haber almorzado», sin recibir ningún refuerzo nutricional por parte del ICBF o de la entidad territorial. Por otra parte, «las mujeres lactan a su hijo o hija solo hasta

4. Las rancherías son asentamientos indígenas formados por varios ranchos habitados por familias extensas. Suelen constar de un corral colectivo, huertas, un cementerio, algunas tienen un molino para bombear agua o jagüeyes (pozos artificiales).



Foto arriba

Taller de seguimiento nutricional
y acompañamiento a familias.
Comunidad Jocolibao II, Municipio
de Manaure, La Guajira.



Foto arriba

La niña Lisbeth Uriana en el Taller de seguimiento nutricional y acompañamiento a familias. Comunidad Jocolibao II, Municipio de Manaure, La Guajira.

cuando llega el siguiente, que por lo general oscila entre los nueve y los doce meses. El niño o niña destetado pasa a consumir sopa de maíz y en su mayoría lo hacen solo dos veces al día, en la mañana y en la tarde».

Las escuelas no tienen dotación alguna, careciendo de pupitres, cuadernos, lápices y material didáctico. En muchas comunidades las clases son impartidas debajo de un árbol. Una profesora afirmó que para la jornada escolar no cuenta con alimentos y bebidas y estas no son suplidas por la entidad competente. En las contadas escuelas donde se recibe apoyo nutricional por parte del Estado para el desayuno o almuerzo, la ración es insuficiente, hasta el extremo de «que muchos se ven obligados a dividir un huevo para dos niños».

Tampoco hay refrigeradores, lo que provoca que los alimentos se descompongan, especialmente las carnes y los lácteos que son consumidos en mal estado por los niños y niñas, originando infecciones intestinales y enfermedades que se complican aún más si los niños y niñas se encuentran con bajo peso y talla para la edad. El agua se toma habitualmente de un pozo sin hervir, no es infrecuente que caigan animales al agua contaminándola y elevando el riesgo de enfermedades.

La mayor parte de las comunidades étnicas en La Guajira no tienen acceso al agua para consumo humano, ni tampoco para realizar las actividades que constituyen su sustento básico, como la cría y pastoreo de ganado caprino y los cultivos de maíz, frijol, yuca y auyama, entre otros. La situación se ha agravado en los últimos años ya que las fuentes de abastecimiento que, en alguna época, tuvo la comunidad, como los reservorios o jagüeyes (grandes depósitos de agua lluvia para suplir las carencias en la infraestructura de servicios públicos) y los arroyos, se han secado paulatinamente y las bajas precipitaciones han disminuido la capacidad de los acuíferos, que son la fuente de abastecimiento de los pozos profundos.

En su informe la Defensoría llamaba la atención sobre el hecho de que el agravamiento de los problemas de acceso al agua contrastaba con el crecimiento de los recursos destinados durante los últimos años al sector de abastecimiento de agua y saneamiento básico, así

como con el incremento de las regalías producto de las actividades de explotación minera en el departamento. En este sentido, la Defensoría recomendaba verificar los recursos invertidos, así como los resultados de esas inversiones y la incidencia en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades étnicas que habitan el departamento.

En la prestación de los servicios también se identificaban otras ineficiencias importantes, como la escasez de personal en las entidades prestadoras de servicios públicos que hablan el dialecto *Wayunaiki*, lo que dificultaba enormemente la relación con las comunidades o, también, el hecho de que el actual sistema de salud pública hubiese eliminado la figura de los «promotores de salud». Estos eran un eslabón muy necesario para el manejo de la salud pública y el acercamiento a las comunidades indígenas, figura, por otra parte, que la comunidad reclamaba insistentemente.

En otros casos, el cumplimiento de algún trámite administrativo dificultaba la prestación del servicio. Por ejemplo, para el ingreso de niños, niñas y adolescentes a programas de desnutrición crónica y aguda al ICBF se requería la valoración previa clínica de un técnico de salud que sólo se realizaba en centros de salud muy alejados de las comunidades. Estos requerimientos desconocían las enormes barreras de acceso que tienen las comunidades para desplazarse a esos centros y para cubrir los costos de viaje y hospedaje.

El informe, por último, detectaba una grave falta de coordinación y articulación entre los diferentes organismos responsables de las prestaciones sociales (salud, educación, saneamiento, etc.), además de carencias presupuestarias estructurales y sistemas de información muy deficientes que no disponían de un censo y diagnóstico actualizado de los pobladores de las comunidades indígenas.

El enfoque diferencial

Pero quizás, la falla más grave en todo el sistema consistía en la ausencia de un «enfoque diferencial continuo para hacer acercamiento cultural respetuoso a las comunidades con la participación activa de las mismas». La introducción del informe resaltaba esta carencia,

constantemente ignorada, y que tenía más transcendencia de la que podía parecer a primera vista: «El Gobierno, tanto nacional como departamental, rara vez ha valorado el *enfoque diferencial* bajo el que debe abordarse la asistencia al pueblo wayúu». Así por ejemplo, «sin previo análisis de sus usos y costumbres y formas propias de gobierno (caciques y consejos de ancianos), en La Guajira se dio vida a la figura de las *autoridades tradicionales*, lo que generó anarquía y caos entre el pueblo wayúu, pues de 18 clanes vivos y cuatro en vía de extinción se pasó en la década de los 90 a ser más de 6.000 autoridades tradicionales, generando con ello múltiples conflictos interétnicos e intraétnicos».

El mensaje estaba claro y se reiteraba a lo largo del informe de cerca de 200 páginas. Con expresiones fuertes se denunciaba la falta de empatía para tratar de comprender e integrar la cultura, tradiciones y cosmovisión de las comunidades indígenas en el diseño de los programas e iniciativas; se subrayaba la carencia de suficientes funcionarios que hablasen el Wayúunaiki; se criticaba la supresión de figuras como los «promotores de salud», que hacían las veces de intermediarios y facilitadores entre la comunidad y los proveedores de servicios, y se censuraba la exigencia de trámites administrativos desproporcionados, que no tenían en cuenta el coste que suponía para las comunidades el desplazamiento desde sus rancherías a los centros urbanos.

La desconfianza y la incompreensión son tan grandes, subrayaba el informe, que incluso «algunos funcionarios y funcionarias públicos continúan justificando la desnutrición y la fragilidad de la calidad de vida de los niños y niñas adolescentes *en los usos y costumbres de las comunidades indígenas*, ocultando así las responsabilidades claras de deficiencias de políticas públicas e irrespetando la diversidad cultural de los pueblos indígenas.»

La práctica de atribuir al carácter singular de las comunidades indígenas los problemas que padecen con el fin de eludir la propia responsabilidad es una táctica que, lamentablemente, sigue muy presente. En septiembre de 2016, *Las2Orillas*, un diario digital colombiano, que nació con vocación de dar visibilidad «al que está olvidado», publicó un reportaje en el que denunciaba una campaña que afirmaba que

la desnutrición y muerte de niños wayúu se debía a las costumbres de esta etnia.⁵

El diario mencionaba algunos casos aislados de niños wayúu a los que detectaron problemas de desnutrición y sus madres impidieron que los ingresaran en un centro de salud o lo permitieron pero no les acompañaron. El medio explicaba que se trataba de sucesos aislados, que fueron aireados por los medios de manera interesada. La inmensa mayoría de los casos de desnutrición que conllevan un internamiento se resuelven de manera satisfactoria. Los casos que saltaron a la opinión pública reflejaban situaciones desesperadas. Madres con cinco, seis, siete o diez hijos, donde uno de sus niños recaía en desnutrición aguda severa y el resto presentaba algún nivel de desnutrición. Cuando llegaba el equipo institucional (Salud o ICBF) y planteaba ingresar al niño en un centro hospitalario, muy lejos de la comunidad, donde su recuperación sería lenta y llevaría muchos días, incluso meses, la madre del niño, que suele ser la única cuidadora, tiene que tomar la decisión de acompañar a su hijo a la ciudad y dejar los demás niños a su suerte, o quedarse y dejar ir al niño solo, o no dejar que se lo lleven para proteger al resto de sus hijos.

Por desgracia la alternativa de dejar al cuidado de otra familia la atención de los hijos mientras se acompaña al que está enfermo no siempre es posible: «Los wayúu no viven como nosotros, una casa al lado de la otra, la distancia entre las viviendas suele ser de kilómetros, y si había pobreza en este hogar lo más seguro es que la habrá en el otro. Aquí no funciona el dicho de que cada hijo nace con un pedazo de pan bajo el brazo, recibir los hijos de otra familia se hace, pero ahora todos comerán menos y se acrecienta la crisis», explicaba el diario.

No hay duda de que el informe *Crisis Humanitaria de La Guajira*, elaborado por la Defensoría, constituyó un aporte importante a la hora de ofrecer una visión integral de los problemas y sugerir líneas de acción a las diferentes entidades responsables. Pero como el propio informe reiteraba, la solución a los problemas no consiste en realizar buenos diagnósticos y proponer recomendaciones, aunque unos y otras

5. ¿Los Wayúu son los culpables de la desnutrición que padece La Guajira?; *Las2Orillas*; 13 de septiembre de 2016

sean necesarios, sino en identificar y generar mecanismos de colaboración eficaces en la prestación de los servicios básicos que cuenten e integren a las comunidades en su diseño, ejecución y monitoreo. Si no se conseguía movilizar a las comunidades indígenas en la solución de los problemas, la crisis humanitaria de La Guajira seguiría o incluso se incrementaría.

Y eso es lo que terminó ocurriendo. El informe de la Defensoría pasó a engrosar la pila de otros documentos y análisis similares sobre la problemática de La Guajira, y las comunidades de los wayúu siguieron igual de desatendidas y abandonadas.

Se requería un nuevo enfoque, una filosofía radicalmente diferente. Se necesitaba una institución con capacidad y autoridad para dar esos puntos de sutura que ayudasen a cerrar el recelo mutuo y mostrasen el camino para generar confianza.

Construyendo un modelo de desarrollo integral con comunidades Wayúu.

Durante el verano de 2017, Guillermina, la autoridad wayúu de la ranchería de El Ciruelo coincidió en una reunión con Ruth Chaparro, cofundadora de Caminos de Identidad (FUCAI), una organización con veintisiete años de experiencia trabajando en favor de la educación y el desarrollo de las comunidades indígenas en los departamentos del Amazonas, Caldas, Risaralda, Cauca, Casanare, Guainía, Córdoba, Vaupés, Guajira, Meta y Vichada.

Guillermina aprovechó su encuentro con Ruth, a quien conocía de otros eventos, para hablarle de la situación de El Ciruelo e invitarla a conocer la ranchería. El Ciruelo era una de las comunidades wayúu de Riohacha que visitó la Defensoría cuando hizo su informe. Habían transcurrido tres años desde entonces y El Ciruelo seguía en la misma situación de indigencia que entonces, sin recibir ningún servicio ni atención por parte de las autoridades pese a que la Defensoría había dictado una serie de medidas cautelares para que se atendiese a la comunidad.

Ruth se desplazó hasta la ranchería y pudo comprobar por sí misma la situación de desatención en la que se encontraban. Lo que vio no le

sorprendió, pues FUCAI no era una institución nueva en La Guajira y conocía de primera mano el estado de dejadez en que se encontraban las comunidades indígenas en todo el departamento. Por su parte, también la CAF, desde su Dirección de Innovación Social, estaba muy atenta al debate nacional en torno a La Guajira, dado el creciente número de fallecimientos de niños wayúu asociados a la desnutrición, las dificultades en materia de la seguridad alimentaria y la complejidad de sus condiciones geográficas, históricas y sanitarias.

De esta preocupación conjunta, se forja una alianza estratégica en el año 2016 entre CAF y FUCAI, principalmente con el objetivo de responder a este abandono y promover un proceso integral de desarrollo local para aliviar tanta precariedad y carencia así como para mejorar las condiciones de vida de estas comunidades.

Innovación Social

La Dirección de Innovación Social (DIS) de la CAF es un laboratorio que contribuye con el impulso a nuevas tendencias y la construcción de ecosistemas de innovación social en la región al tiempo de identificar, ensayar y financiar ideas, enfoques y modelos en el territorio que tienen el potencial de convertirse en soluciones útiles a problemas sociales de la región, en especial de colectivos vulnerables. En este sentido genera y captura, a través de la experimentación directa, conocimiento práctico, aprende nuevas «formas de hacer las cosas».

La creación de la DIS obedeció a la necesidad percibida de contar con una instancia de experimentación poco costosa y flexible que responda a pequeña escala, de forma rápida y eficiente a una demanda social insatisfecha al tiempo de construir puentes con actores sociales, contribuyendo además, a posicionar a CAF como referente de enfoques y espacios novedosos de desarrollo y responsabilidad social.

Aunque la DIS de CAF conoce y gestiona modelos de desarrollo humano integral en varios países de la región y Ruth cuenta con más de veinte años de experiencia trabajando con comunidades indígenas en



Foto arriba

Visita de campo, diálogo
con líderes locales.

Comunidad Walashein Municipio
Manaure La Guajira.

Colombia, Brasil y Perú, la situación de los wayúu en La Guajira les impactó enormemente:

–Nosotros –comenta Ruth– ya conocíamos situaciones de pobreza y desnutrición en otras zonas del país, pero lo que encontramos en La Guajira era mucho más grave que todo lo que habíamos visto hasta entonces. En La Guajira te topas con la muerte muy pronto. Uno va en el carro y se cruza con un grupo de mujeres vestidas de negro que llevan una «cajita» con su hijito muerto. No hay agua, se agotó, y apenas hay alimentos. Mueren adultos, por supuesto, pero los fallecimientos más frecuentes son de niños menores de cinco años. De acuerdo con el censo oficial, en los últimos cinco años han muerto aproximadamente 5.000 niños, aunque según los wayúu esta cifra se aproxima más a los 14.000.

Desde CAF –comparte Ana M Botero, Directora de Innovación Social– estamos muy conscientes de la emergencia humanitaria en La Guajira y de la imperiosa necesidad de fortalecer, aún más, la resiliencia en la población wayúu. Es fundamental desarrollar capacidades en el ámbito productivo que mejoren la seguridad alimentaria, alivien los dramáticos niveles de desnutrición y, también de forma importante, construyan ciudadanía y puentes entre y con las autoridades para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y deberes de los wayúu.

Al regresar a Riohacha, Ruth se puso en contacto con las autoridades de educación y les pidió una explicación de los motivos por los que El Ciruelo no recibía los servicios a los que tenía derecho, máxime cuando las autoridades habían dictado medidas cautelares para que fuesen atendidas sus necesidades. Ruth les preguntó, igualmente, el motivo de por qué no se había autorizado y dotado la apertura de una escuela, dado que la comunidad cumplía con todas las condiciones y, además, contaba con los docentes necesarios para comenzarla. Se le contestó que no se podía autorizar la escuela mientras la comunidad no dispusiese de un recinto adecuado donde impartir las clases a los niños.

Con el fin de desatascar la situación, Ruth en nombre de FUCAI y de la CAF, se comprometió con la Secretaría de Educación de Riohacha a

construir la escuela, exigiendo de dicha Secretaría la legalización del aula satélite para su funcionamiento, el nombramiento oficial de docentes, la activación del programa de alimentación escolar PAE así como su inauguración con la dotación de servicios necesarios.

La ranchería de El Ciruelo

Una vez firmado el acuerdo, un equipo de doce personas, integrado por personal de la organización y voluntarios, se desplazó a El Ciruelo para construir la escuela y levantar información actualizada sobre la situación de la comunidad.

El trabajo debería llevarse a cabo en el plazo de una semana con el fin de cumplir los plazos acordados con la Secretaría de Educación. Tres días antes de cumplirse el plazo, un funcionario de la DIS de CAF, a quien llamaremos Juan⁶, viajó hasta Riohacha para seguir los trabajos y documentar todo el proceso.

En la terminal del aeropuerto de Riohacha le esperaba Mónica, coordinadora de campo de proyectos de FUCAL, y Néstor, el hijo de Guillermina.

Antes de partir hacia El Ciruelo, pararon en un local de Riohacha a comprar unas bolas de caucho que se utilizan para construir el techado de la enramada, que es la edificación que acogerá la escuela y en la que el personal del proyecto lleva trabajando toda la semana con ayuda de la comunidad.

De camino se detuvieron, también, en el «mercado nuevo» para comprar tres pollos para el almuerzo y unas chanclas.

–Te serán útiles para no andar descalzo por la noche si te levantas o cuando vayas al pozo a bañarte –explicó Mónica.

En el «mercado nuevo» se pueden encontrar todo tipo de artículos a un precio muy asequible, traídos de contrabando de Venezuela. Aunque, sin duda, el producto estrella es la gasolina, que se vende en puestos ambulantes a lo largo de toda la carretera. Nadie utiliza en La Guajira las estaciones de servicio oficiales. Por apenas seis dólares se puede llenar un tanque de cuarenta litros. Los vendedores se suelen situar en el

6. Se utiliza un nombre ficticio para el propósito de este estudio de caso.



Foto arriba

Trabajo comunitario en la construcción de aula múltiple. Comunidad Shawainamana, Municipio de Manaure, La Guajira.

andén de la vía con un tanque lleno de gasolina y un embudo que hace las funciones de surtidor y filtro para retener los posos.

Poco después de dejar atrás la sede de la Universidad de Riohacha torcieron a la derecha para tomar un camino de tierra que conduce a El Ciruelo. Durante el primer trecho el camino se encontraba en buenas condiciones, pero paulatinamente se fue deteriorando y Néstor tuvo que aplicarse a fondo para encontrar un paso en buenas condiciones entre los baches y socavones. Son treinta minutos de constante bamboleo hasta que embocaron una zona en mejor estado donde el carro pudo avanzar más rápido.

La inmensa mayoría de las rancherías están muy alejadas de las carreteras. Sólo se puede acceder a ellas a través de «caminos» de arena que solo conocen los wayúu y cuyo estado es pésimo. No es infrecuente que estas vías se deterioren y no se puedan utilizar por los coches hasta que se repare de nuevo. Por esa razón, para desplazarse a la ciudad, los wayuús suelen utilizar motocicletas, en las que pueden llegar a subirse tres y cuatro personas.

Por fin, tras cerca de una hora llegaron a El Ciruelo. La ranchería cuenta con unos diez «ranchos» dispersos, donde habitan 22 familias con un total de 97 personas con 32 menores de 5 años. Cada familia suele disponer de un corral para los chivos y una cabaña donde guardan los enseres. Los terrenos de cultivo suelen ser colectivos, al igual que los pozos, donde los hay, pues muchas rancherías carecen de agua y las mujeres tienen que desplazarse hasta cinco kilómetros para acarrearla del pozo más cercano. El Ciruelo dispone de dos pozos, aunque los dos son salubres, es la única agua con que cuenta la comunidad. Esta zona no es tan desértica, como Manaure. Aquí llueve con más frecuencia y se encuentran zonas verdes y parcelas de cultivo.

Era la hora del almuerzo y nada más bajar del carro vieron acercarse por un sendero al equipo del proyecto. Entre los profesionales había dos wayúu que, además de trabajar en la construcción de la escuela, hacían de traductores. Se trabajaba contra reloj para la inauguración oficial que tendría lugar al día siguiente.

En sus rostros se reflejaba el cansancio. El grupo recordaba esas imágenes de los mineros saliendo de la mina después de un día de trabajo



Foto arriba

Riego a goteo, cultivo de yuca
y maíz.

Comunidad de Walaschein,
Municipio de Manauare, La Guajira.



Foto arriba

Pozo profundo de agua dulce.
Comunidad Jashumana, Municipio
de Manaure La Guajira.

agotador: la cara tiznada, el andar lento y el rostro exhausto. La jornada para construir la enramada comenzaba a las seis de la mañana y la temperatura a mediodía rondaba los cuarenta grados. Todos iban cubiertos para protegerse del sol con una gorra o sombrero.

Al frente del grupo se encontraba Ricardo que, tras saludar a Mónica, su mujer, nos comentó, todavía molesto, la visita que recibieron esa mañana de un operativo del servicio de salud.

–Las prisas por inaugurar mañana la escuela han provocado un aluvión de visitas de funcionarios del gobierno que intentan cubrir el expediente y resolver en unas horas lo que no han hecho durante décadas. Se tallan los niños, se examina a las embarazadas, se imparten talleres sobre el uso y la gestión del agua, pero todo con prisas y sin consideración alguna para los wayúu. Al final discutí y me enfrenté con el médico para impedirle que hiciese una citología a una mujer wayúu. Quería hacerla en su coche, sin ayuda del traductor y sin estar nadie presente -comentó airado.

La enramada

Las hijas de Guillermina repartieron un plato de pollo con frijoles y arroz y un vaso de chicha. Tras el almuerzo el equipo de FUCAI y de CAF aprovechó para sestear unos minutos en el chinchorro antes de volver al trabajo.

Al terminar de almorzar, Juan acompañó a Ricardo al lugar donde se estaba construyendo la enramada. Apenas se encontraba a diez minutos andando, pero la temperatura, que a esa hora del día alcanzaba los 40 grados, hacía que cualquier trecho a pie resultase agotador.

La estructura principal de la enramada, elaborada con guadua –que es más resistente y flexible–, ya estaba terminada. Sólo faltaba acabar el cercado y hacer el techado, pero se trataba de un trabajo muy laborioso pues había que techar con la madera del *yotojoro*, el corazón del cactus, y anudar cada una de las ramas con el hilo que procede de las llantas de caucho.

El personal del proyecto y un grupo de wayúu de la comunidad se dividieron el trabajo por grupos: unos cortaban y clasificaban la madera del *yotojoro*, otro grupo levantaba la cerca y un tercero terminaba el entechado.



Foto arriba

Aporte comunitario de yotojoro
para techo del aula múltiple.
Comunidad Shawainamana,
Municipio de Manaure, La Guajira.

Uno de los pilares de esta iniciativa consiste en apoyarse en las tradiciones y costumbres de las comunidades indígenas para impulsar el cambio y ganarse su confianza. La construcción de la enramada responde, precisamente, a esta filosofía.

Tradicionalmente la cultura wayúu ha usado las enramadas como el lugar donde se reúnen en asamblea para tomar las principales decisiones políticas y organizativas que afectan a la comunidad. Estas viviendas tienen una estructura similar a un cobertizo hecho de ramas. Se decidió utilizar la construcción de ese «espacio público» como un medio para fortalecer y desarrollar los lazos con la comunidad e impulsar proyectos colectivos.

En el proyecto, sin embargo, se ha modificado la estructura tradicional de las enramadas para perfeccionarla.

—Aunque el punto de partida lo representa la tradición, se procura mejorarla. A partir del trabajo con la comunidad, se evidenció que, con frecuencia, el techo se lo llevaba el viento o la construcción estaba mal orientada respecto del sol. Con ayuda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia se decidió mejorar la estructura utilizando eucalipto o guadua, que, aunque no son plantas autóctonas de esta región, es muy asequible y barata, y es un material flexible, resistente a los vientos del desierto que permite aguantar el peso de la arena que se va depositando en el techo.

El proceso de construcción de la enramada, en el que participa toda la comunidad, sirve para ganarse la confianza de los wayúu que comprueban personalmente como el personal de FUCAI y de la CAF trabajan mano a mano con ellos, se aloja en el interior de la comunidad y comparte su misma comida.

Esa cercanía va creando unos vínculos muy fuertes con los wayúu. Además, mientras se construye la enramada con la comunidad, se aprovecha para desarrollar otras actividades y proyectos.

La primera actividad que se lleva a cabo es un observatorio comunitario denominado *Ayaawataa*, que en lengua wayúu significa «verse, mirarse, reconocerse».

El *Ayaawataa* es un mecanismo que permite a las comunidades tomar conciencia de su situación. Se elabora un *Ayaawataa* comunitario,

que recoge los datos agregados de la comunidad sobre algunos indicadores, como el número de madres gestantes, los niños y niñas menores de cinco años o la mortalidad infantil, entre otros. Y también un *Ayaawataa* por cada familia, en el que se deja constancia de la información sobre la gestación, desnutrición, mortalidad infantil, si tienen cédula de identidad, cobertura por las entidades prestadoras de salud (EPS), enfermedades, niños en condiciones especiales y la condición nutricional y de alimentación familiar.

Este observatorio comunitario permite levantar una línea de base y tener estadísticas actualizadas del estado de salud y nutrición de las familias, con un énfasis especial en la infancia. De esta manera, se resuelve uno de los principales problemas que afecta a las comunidades wayúu, que consiste, como señalaba el informe de la Defensoría, en la falta de información actualizada sobre su situación.

También sirve como un elemento articulador e integrador de las familias indígenas, que viven dispersas en la ranchería sin compartir información de interés para la comunidad. La elaboración del *Ayaawataa* facilita, además, impulsar acciones concretas para paliar los diferentes problemas. Así, por ejemplo, si se identifican niños desnutridos se les suministra un refuerzo alimenticio y se realiza un seguimiento sistemático de los mismos. Es una herramienta, finalmente, que ayuda a centrar la mirada de toda la comunidad en el bienestar de los niños y niñas como una de las prioridades de su pervivencia como pueblo, comunidad y familia.

Con base en la información recogida, se diseñó un ingenioso sistema para representar visualmente la situación familiar y sus necesidades básicas. Para ello se ha apoyado en la tradición artesanal de tejidos wayúu y, en concreto, en la confección de borlas. En la cultura wayúu tejen tanto los hombres como las mujeres, pero los tejidos elaborados suelen ser diferentes. El único motivo de artesanía textil que no tiene diferencia de género es la elaboración de borlas.

Para describir la situación de cada familia cada miembro se representa con una borla de un color: roja para la mujer y marrón para el hombre. Las borlas se completan con hilos de colores que representaban distintas situaciones o atributos: mujer embarazada (amarillo), persona

indocumentada (verde), enfermo (rojo), bajo peso o desnutrición (azul), muerto (negro), ausente (gris) y discapacitado (morado).

Esas borlas cumplen la función de un cuadro de control, permitiendo hacer un seguimiento individualizado de la situación de cada familia.

—Cuando se resuelve una situación se quita el hilo. El niño o la niña bajo de peso se representa con un hilo azul, y necesita un cuidado especial. Cuando logra el peso adecuado se le quita el hilo. La meta es preocuparnos por quién tiene esos hilos, lo ideal es que nadie los tenga. La meta del Ayaawataa es limpiarlo de hilos, que esté limpiecito —comenta Luis José Redondo, promotor en una de las comunidades.

Alimento para la vida

El respeto por la cultura, las tradiciones y los valores de las comunidades indígenas constituye un elemento transversal del modelo de intervención, como se puede comprobar también en sus acciones para combatir la desnutrición.

Uno de los organismos que más ha luchado en Colombia para combatir la desnutrición es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, desde el año 1976, produce y distribuye, a través de diferentes intermediarios, un producto de alto valor nutricional para la población más vulnerable del país. El producto se denomina «bienestarina». Es un alimento complementario de la leche materna a partir de los seis meses de edad que, gracias a sus excelentes propiedades nutricionales, puede ser consumido por las mujeres embarazadas, madres en lactancia y, en general, personas con deficiencias nutricionales. Es un alimento precocido a base de una mezcla de cereales, leguminosa y leche entera en polvo, con vitaminas y minerales y ácidos grasos esenciales.

—El problema —señala Ruth— es que los indígenas no confían en ese producto, aunque sus cualidades nutricionales sean muy buenas. Y como no confían en él, en muchas ocasiones, no lo consumen aunque se estén muriendo de hambre, porque no es agradable a su paladar, además como viene en polvo en ocasiones no hay agua para mezclarlo consumirlo.



Foto arriba

Preparación de complemento alimenticio Multimezcla.
Comunidad Orropsko, Municipio de Manaure, La Guajira.



Foto arriba

Alimento de vida
«Ekülü Süpüla Wain».
Carmelina Pushaina con
el niño Andrés Alfonso en brazos
y el joven Benjamín Uriana
a su derecha.
Comunidad Shawainamana,
Municipio de Manaure, La Guajira.

Con el fin de resolver este problema, el proyecto desarrolló un nuevo producto alimentario pero partiendo de las tradiciones y la cultura alimentaria de las comunidades indígenas. Los wayúu, al igual que otras poblaciones de América Latina, producen una harina con maíz tostado que se llama sawá, el cual fue enriquecido con otros granos con alto valor, como el frijol, semillas de auyama (calabaza), moringa y otros ingredientes, como el plátano o el arroz.

–La materia prima– aclara Ruth– la llevamos nosotros, porque como en La Guajira no hay agua no pueden cultivarla. Se la entregamos a las mujeres y ellas preparan la mezcla.

Actualmente producen 300 kilos de este nuevo producto que se llama *ekülüü süpüla wain*, es decir, «alimento de vida». Ellos eligieron el nombre y también diseñaron el empaque del producto. «Nos tomamos mucho tiempo con ellos para encontrar el nombre adecuado. Para los wayúu la palabra vida connota *movimiento*. El que no se mueve no vive, el cambio es estar vivo».

Los wayúu participan activamente en todo el proceso de producción: compran los ingredientes, aportan los molinos, la leña, las pailas, los baldes; se organizan en grupo y se dividen el trabajo para moler, tostar, mezclar y empacar, y también han contribuido en el diseño del empaque y etiquetado del producto. El envase es un tarro reutilizable que es más barato, no contamina y hace que todo el proceso sea más eficiente.

–El resultado final es un producto que les agrada, y por eso lo definden y lo esperan. ¿Por qué? Pues porque desde el principio hemos integrado en el producto su cultura, sus valores y su cosmovisión. Es increíble como a partir de las tradiciones más antiguas se pueden generar las innovaciones más modernas y pertinentes. Para nosotros, a diferencia de las autoridades oficiales, la cultura de los wayúu no es una barrera para el progreso sino, precisamente, el elemento en el que hay que apoyarse.

Un rápido vistazo

Era media tarde y los trabajos para terminar la enramada avanzaban sin interrupción. En el techado trabajaban cinco personas tejiendo el *yotojoro* con la cuerda de caucho bajo un sol impenitente. Solo se detenían para refrescarse de vez en cuando con un cazo lleno de agua que se les subía mediante una polea.

A media tarde se acercó una camioneta cargada con mobiliario para la escuela. Una funcionaria del servicio de educación se bajó del coche y se presentó. Echó un rápido vistazo y anunció que venía a entregar los pupitres y a verificar cómo marchaba todo de cara a la inauguración del día siguiente.

La funcionaria miró de lejos la enramada-escuela y preguntó, con cierto escepticismo, si estaría terminada a tiempo para la inauguración. Ricardo la tranquilizó y aseguró que todo estaría listo. Tras dirigir una rápida mirada al recinto preparado como cocina escolar, comentó que no reunía las condiciones y que los alimentos se encontraban en mal estado. Advirtió que si no se solventaban ambos problemas, tendría que informar a la secretaria de Educación y pedir que se suspendiese la inauguración.

Algunos wayúu y trabajadores del proyecto, que llevaban trabajando sin descanso desde hacía una semana, se soliviantaron y le respondieron que el problema no era el recinto sino los alimentos que les habían entregado los funcionarios, muchos de los cuales estaban caducados. Se quejaron, igualmente, de que tampoco había llegado el camión cisterna con el agua. Tres veces les habían avisado de que había salido y por tres veces se desplazaron a esperarle en el cruce de la carretera sin resultado alguno.

El chófer, que acompañaba a la funcionaria, comentó que no era sencillo llegar hasta El Ciruelo debido al mal estado de la carretera. Ricardo le respondió que ellos habían traído todos los materiales para construir la enramada en camión y no habían tenido problema.

–Si nosotros hemos podido ¿Por qué no van a poder ustedes? –le preguntó.

Ricardo aprovechó para mencionar a la funcionaria el incidente de la mañana con el equipo médico.

–Esta mañana llegó un grupo dirigido por un médico y ocho auxiliares para pesar a los niños y examinar a las mujeres. Todo se llevó a cabo de prisa y corriendo y sin ningún respeto hacia los wayúu. El único propósito era dejar constancia formal de que habían venido, sin consideración alguna para la comunidad. En el grupo solo había una persona que hablase *wayuunaiki* y no daba abasto. No se puede pretender resolver con una visita problemas que llevan gestándose en la comunidad desde hace décadas.

Finalmente, los ánimos consiguieron calmarse tras asegurar Ricardo a la funcionaria que la escuela estaría terminada para la inauguración del día siguiente y prometer ésta que daría parte oficial por los alimentos en mal estado.

Ser líder es muy duro

Cuando comenzaba a ponerse el sol llegó Guillermina. Venía de Riohacha de hacer unos trámites administrativos para su nombramiento como maestra de la futura escuela. Mónica se la presentó a Juan y regresaron andando por el sendero hacia su casa.

Al pasar cerca de un rancho lo señaló con la mirada:

–Allí vive una mujer que ha tenido ocho niños y sólo le quedan dos, los otros seis murieron de desnutrición –comentó.

Al llegar a su casa, acercaron dos sillas a un árbol y conversaron mientras Guillermina cogía en brazos a un nieto y le daba el pecho.

–Llegue aquí hace más de 30 años cuando solo tenía doce, acompañando a mis padres que emigraron a esta región para huir de las peleas con otros clanes wayúu. En esta zona se encontraba un tío mío que nos invitó a venir. Todos mis hijos nacieron ya aquí.

–¿Dónde aprendiste a hablar el español? –preguntó Juan.

–Estudie en un internado de monjas y después me fui a Riohacha a terminar el bachiller. No fue fácil porque cuando ingresé no sabía hablar el español. Mi mamá todavía no lo habla, pero gracia a ella soy lo que soy. Soy hija única. Mis «hermanos» son los hijos de mi tía,

tres varones. En nuestros usos y costumbres un hijo de una tía es un hermano.

La conversación era interrumpida intermitentemente por algunos wayúu de la comunidad que se acercaban a consultar en wayúunaiki a Guillermina diferentes cuestiones.

–Mi sueño como líder es progresar, sirviendo no solo a mi comunidad sino a los que tengo alrededor. Ser líder, ser autoridad no es fácil. No te imaginas las lágrimas que yo he botado por ver un niño desnutrido, por ver una mamá que me dice: «Guillermina mi hijo se está muriendo de hambre, no tengo agua para prepararle un suero». Ver esa mamita que cuenta las horas que faltan para que su hijo fallezca... eso es muy duro. Se siente una tristeza muy fuerte –comentó, mientras se le quebraba la voz.

–El Ciruelo –continuó– tiene suerte porque tiene una líder que habla español y es su voz, pero muchas comunidades no tienen un líder que los defienda. Si los funcionarios de Riohacha se acercaron hoy aquí es porque están ustedes, pero nunca antes habían visitado la comunidad. Esta mañana llegó un médico gritándoles a mis hijos y a mis hijas.

Juan le interrumpió para decirle que Ricardo le contó el incidente.

–Parece mentira que sean profesionales y tengan esa educación. Yo he buscado educarme para tratar mejor a mi comunidad. ¿Para qué busca uno educarse? Si no te educan entiendo que no te pueden exigir. Pero ellos vienen aquí sin consideración alguna. A veces llega un dispositivo de salud a la comunidad y le quieren cortar a una la matriz porque ya ha parido cinco hijos. Y yo les digo: «Yo soy autónoma y decido los hijos que quiero». El problema no son los hijos, el verdadero problema es la falta de agua. Esa mujer, que le señalé antes, parió ocho hijos y solo le quedan dos porque el resto murió por desnutrición. Si tuviéramos agua no tendríamos esta necesidad. Si tenemos agua podemos cultivar. ¿Qué es lo que yo sueño para esta comunidad? Que *haiga* educación, que *haiga* agua. Si hay agua las mujeres no necesitan caminar horas para buscarla

con el riesgo de romperse el espinazo acarreando veinte litros a la espalda. Quiero que nos atiendan, que tengamos programas. Tenemos derechos. ¡Somos colombianos! Votamos por el gobierno y en época de votaciones, cuando les interesa, sí acuden aquí y nos trastean.

–¿Qué diferencias de trato ha visto con el personal del proyecto? –le preguntó Juan.

–¿Diferencias? ¡Todas! Las personas del proyecto nos tratan con respeto, confían en la comunidad. Sólo el hecho de que estos días vengan a dormir y vivir aquí da mucho que decir. ¿Quién va a querer dormir en mi casa? Nadie, pero FUCAI y CAF sí lo están haciendo. Cuando duermen en mi casa son mi familia, porque me aceptan y tengo que recibirlos con mucho amor y tratarles bien. A ellos sí les duele mi dolor, les duele mi hambre, les duelen mis necesidades. Estos siete días que han estado aquí, me han acompañado en todo. Y usted que va a vivir estos dos días con nosotros, le digo lo mismo, bienvenido, esta es su familia, no nos olvide.

Un baño en la noche

Eran cerca de las siete de la tarde y el sol ya se había puesto. Apenas se veía nada en la oscuridad, pero Guillermina, ya acostumbrada, distinguía perfectamente a todos y de vez en cuando se dirigía a algún nieto o sobrino para regañarle si le pillaba haciendo alguna travesura. No hay luz eléctrica y la única luz era la que desprendía de la lumbre con la que cocinaban. Acercaron un plato y un vaso de chicha a Juan. En el plato se distinguían unos frijoles y algo que parecía yuca.

Ricardo se acercó y le preguntó si quería bañarse. Al ver la cara de sorpresa de Juan le explicó que el baño consistía en remojarse con un balde en el pozo. Tomó la ropa de recambio y una toalla y siguió a Ricardo que se iba guiando con una linterna.

–Es bueno tener a mano una linterna para iluminar donde pisas, pues hay culebras venenosas –explicó.

–¿Y qué hacen los wayúu para protegerse? –preguntó.

–Procuran poner atención donde pisan y acuden a un chamán para que les proteja.

A Juan, el remedio no terminaba de convencerle y trató de no perder de vista el haz de luz para no llevarse ninguna sorpresa.

Después de perderse, dar marcha atrás y solicitar ayuda a un wayúu para que les guiase llegaron finalmente al pozo. Allí se encontraron a varios compañeros del proyecto.

La operación del baño no resultó sencilla. Había que buscar una piedra o una rama –teniendo cuidado con las hormigas, «pues pican mucho», le explicaron-, desnudarse, coger el balde y ducharse con ayuda de un cuenco.

Ellos ya estaban acostumbrados a la oscuridad, pero Juan no conseguía distinguir ni el balde, ni encontrar una piedra y, desde luego, con esa oscuridad era incapaz de distinguir si había hormigas. Decidió colgar la ropa en una rama y encomendar a la Virgen que le librase de las hormigas. Un alma caritativa le acercó el balde y el cuenco. Después de refrescarse con el agua olvidó rápidamente los temores. Tras el baño, un wayúu les acercó en moto por turnos al rancho de Guillermina.

Los wayúu duermen habitualmente en un chinchorro al aire libre y el equipo del proyecto también. Entre Guillermina y Mónica ayudaron a Juan a montar el chinchorro y el mosquitero en la zona donde dormirían.

–El mosquitero es muy amplio, preparado especialmente para usted
–le comentó Guillermina.

Tras discutir entre ellas si el mosquitero debía tocar o no el suelo se impuso el criterio de Mónica. Según Guillermina debía quedar un poco levantado para que no trepen las culebras, pero Mónica era del parecer que el mosquitero, que se cuelga de una rama y cubre el chinchorro, tocara el suelo para evitar que se introduzcan los mosquitos.

Juan estaba tan cansado que era incapaz de decidir si prefería evitar las culebras o los mosquitos y tras dar las gracias a las dos se acomodó en el chinchorro. Al cabo de unos minutos regresó Guillermina con una cobija.

–Por si tiene frío por la noche.



Foto arriba

Escuela construida con la comunidad, Techo en yotojoro (Corazón del cactus). Comunidad Orropsko, Municipio de Manare, La Guajira.



Foto arriba

Preparación de reflexión «paso de la escasez a la abundancia» para inauguración de aula múltiple. Comunidad Betania, Municipio de Manaure, La Guajira.

–Muchas gracias, Guillermina. ¿Cuál es la mejor posición para dormir? -preguntó.

Hay todo tipo de teorías sobre cómo dormir en un chinchorro. Según la más extendida, es preferible acomodarse en una posición oblicua para no quedar colgado como una longaniza. Guillermina, sin embargo, zanjó la cuestión rápidamente:

–El modo mejor es como mejor te encuentres.

La noche era un concierto, gracias a los ronquidos intermitentes de algunos de los compañeros, los gruñidos de los chanchos y los ladridos de los perros, pero aun así el sueño venció a Juan.

De la pobreza a la abundancia

Alrededor de las cinco de la mañana la gente comenzó a despertarse. Se asearon, tomaron un café, huevos revueltos y arepas y se encaminamos a la enredada. Era el día de la inauguración y había que terminar la escuela. Quedaban nueve horas de trabajo por delante y bastantes dudas sobre si serían suficientes para acabar a tiempo el techado.

A mediodía apareció finalmente el camión cisterna con el agua. Se corrió la voz y al cabo de unos minutos comenzaron a llegar mujeres y niños portando bidones de plástico y se formó una cola delante del camión para llenarlos. De un cobertizo sacaron un gran bidón negro que fue llenado hasta arriba y que haría las veces de depósito de agua hasta que regresase de nuevo el camión cisterna.

Poco más tarde, Ricardo se acercó a Ruth para comentarle que no creía que les diese tiempo a terminar todo el techado: «La gente está agotada y no puede más». Después de discutir brevemente entre los dos, Ruth asiente y le dice que hablará con Guillermina para que los wayúu terminen mañana la parte del techado que queda.

–En FUCAI lo que se empieza se termina –le recuerda a Ricardo.

Alrededor de las dos comenzó a llegar la comitiva oficial de la Secretaría de Educación. Ruth reconoció a la secretaria y se acercó a saludarla. Esta aprovechó para presentarle a la representante de la Procuradu-

ría General de la Nación, que venía como observadora. La Procuraduría en Colombia es el órgano público encargado de garantizar los derechos colectivos de la ciudadanía en representación de la sociedad civil.

Ruth guió al grupo hasta la enramada donde colocó unas sillas donde sentarse.

La secretaria de Educación mostró su satisfacción con la escuela.

–Es muy bonita y muy amplia -comentó.

La representante de la Procuraduría tomó una agenda y aprovechó para hacer algunas preguntas a Ruth sobre los wayúu que traslucían los prejuicios habituales.

–¿Es cierto que los fallecimiento de los niños y niñas wayúu por desnutrición se deben a que de acuerdo a sus propias tradiciones los padres tienen preferencia a la hora de alimentarse? –preguntó.

Ruth aprovechó para explicarle con paciencia que los padres y las madres wayúu no son diferentes a nosotros:

–Sienten el mismo cariño y amor por sus hijos y si éstos se mueren es por falta de agua y alimentos –sonríe.

Los wayúu iban llegando de manera intermitente y se iban acomodando en el interior de la enramada. Las sillas se habían distribuido a los dos lados de las cercas dejando el espacio central libre. En el lado izquierdo se sentaron los wayúu, vestidos para la ocasión con sus mejores galas, y en el otro los funcionarios públicos y el personal del proyecto.

Una vez se habían acomodado todos, Ricardo saludó a la secretaria en nombre de la comunidad y le dio la palabra para que se dirigiese a esta.

La secretaria saludó a Guillermina, agradeció el trabajo de CAF y de FUCAI, mostró su satisfacción con la enramada y reiteró su compromiso de seguir ayudando. Cuando terminó, Alejandro, uno de los wayúu que trabajaba para el proyecto, tradujo sus palabras a los wayúu presentes.

A continuación tomó la palabra Guillermina para decir que estaba contenta, aunque era un día agrídulce:

–Dulce porque se inaugura la escuela en El Ciruelo y se hace oficial

mi nombramiento como maestra. También porque se ha dotado a la escuela de mobiliario y porque, por fin, ha llegado el camión cisterna. Es agrio, sin embargo, porque se ha pospuesto el nombramiento de una segunda profesora para la escuela hasta que se cumpla un nuevo trámite administrativo. Esperemos que esta nueva exigencia se pueda resolver pronto y no retarde más la puesta en marcha de la escuela.

Cuando terminó de hablar, Ricardo se dirigió a los presentes para anunciarles que a continuación tendría lugar una representación que pretendía simbolizar «el camino de la pobreza a la abundancia».

Mónica, apareció en escena, y con la ayuda de unos niños colocó en el centro del aula un bidón sin agua y les preguntó a los wayúu si una comunidad sin agua podía disponer de cultivos y alimento para los niños. Ellos negaron con la cabeza. A continuación colocó junto al bidón unas ramas secas y les preguntó si una comunidad sin agua y sin alimentos podía alimentar a los niños. La contestación fue similar. Entonces Mónica tomó una rama y les preguntó si una comunidad, sin agua, sin alimentos y con los niños desnutridos tendría una líder a la que se respete. Uno de los wayúu levantó la mano y contestó que no «porque la autoridad debe cuidar de su comunidad». Entonces Mónica dobló la rama y la rompió por la mitad.

Seguidamente tomó un bidón con el agua llena y les preguntó si las rancherías que disponen de agua tendrían cultivos.

–¡Sí! -contestaron todos.

Tras la respuesta, Mónica colocó junto al bidón varias ramas verdes:

–¿Y si hay agua para los chivos y para la comunidad y también frutos de la tierra, estará bien alimentada la comunidad? –preguntó de nuevo.

–¡Sí! –volvieron a responder y Mónica depositó en el suelo varios cuencos llenos de semillas.

–¿Y qué ocurre cuando en una comunidad hay agua para todos y frutos de la tierra? ¿La comunidad estará unida o habrá luchas? –preguntó tomando un haz de ramas atadas con un cordel.

–Estará unida y será fuerte– contestó uno de los wayúu.

–Así es –comenta Mónica–. Y nadie podrá romperla. Como este haz de ramas. ¿Acaso, puede alguien partirlo?

–¡Nadie! –contestaron sonriendo.

El poder de la palabra

Cuando terminó la representación, Ricardo pidió a los funcionarios y al personal del proyecto que saliesen fuera del recinto de la enramada y que se quedasen en el interior sólo los wayúu. Una vez fuera les solicitó que repitiese en alta voz las frases que iba recitando. Las frases manifestaban que los wayúu eran los pobladores originarios de esta región y el compromiso de los presentes de cumplir los acuerdos pactados.

Cuando el grupo terminó de recitar las frases, se dirigió a los wayúu y les pidió, a su vez, que pronunciasen en voz alta las palabras que él iba recitando. Los wayúu repitieron en su idioma la declaración, comprometiéndose a defender y proteger la enramada para que «siempre sea utilizada como una escuela y no para reuniones en las que se cuenten chismes o para peleas políticas».

A continuación, hizo entrar a todos los niños en la enramada y los colocó en una hilera mirando de frente a todos los adultos que estaban situados fuera. Entonces les pidió a los adultos que repitiesen las siguientes frases:

–Niños y niñas, ahora los vemos y los reconocemos como nuestras semillas. Ustedes son nuestras semillas. Niños y niñas, como adultos hoy les pedimos perdón, por todas las faltas que hemos cometido en contra de ustedes. Los hemos descuidado. Los hemos maltratado. Los hemos olvidado. No los hemos escuchado. Los hemos enfermado y varios han muerto. Hemos abusado de ustedes. Hoy, por todo esto, les pedimos perdón. Hoy nos comprometemos a respetarlos, cuidarlos y protegerlos.

Tras repetir todas las frases, se dirige a los adultos wayuús y les dijo: –Comunidad de El Ciruelo gracias por recibirnos. El motivo de que



Foto arriba

Inauguración de aula múltiple,
actualmente utilizada como CDI
y lugar de reunión comunitaria.
Comunidad Shawainamana,
Municipio de Manaure, La Guajira.

nosotros estemos aquí son los niños, sus hijos. Hemos construido esta escuela junto con ustedes con mucho amor y esfuerzo. Entregamos esta escuela a los niños y a los profesores para que reciban clases dignamente. Esperamos que esta escuela cumpla con el horario de clase, que prepare a los niños para que defiendan sus derechos y para que sean felices. También esperamos que las profesoras cumplan con su trabajo y estén al servicio de estos niños y niñas que son el futuro de su comunidad. Nosotros no somos de aquí, un día estamos aquí y otro día muy lejos, pero siempre los llevaremos en nuestro corazón. En nombre de todo el equipo de FUCAI y CAF, les entregamos esta escuela para que la utilicen y para que la cuiden; volveremos a visitarlos y a comprobar que todo marcha bien. Una comunidad unida es fuerte y logra hacer valer sus derechos.

Despedidas

Cuando la ceremonia terminó, la secretaria de educación leyó ante la comunidad un decreto en el que se declaraba oficialmente inaugurada la escuela y se nombraba a Guillermina profesora. Le hizo entrega del decreto a Guillermina que, tras leerlo despacio, lo firmó.

Ruth aprovechó para preguntar a la secretaria de Educación cuando se producirá el nombramiento de la segunda maestra y le arrancó el compromiso delante de toda la comunidad que se haría efectivo en las próximas tres semanas. También consiguió que los funcionarios fijasen un día concreto de la semana para el reparto del agua en el camión cisterna y sugirió a los wayúu que comprasen unos bidones más grandes para aprovechar toda la capacidad del camión.

Por último, reunió a los wayúu y les conminó a que terminasen el techado de la enramada esta semana y acordó con el equipo una fecha para que se acercasen a El Ciruelo a comprobar que todos los compromisos se habían cumplido.

Llegó la hora del adiós y el personal del proyecto y los wayúu se fundieron en un abrazo, en el que se entremezclaron las sonrisas y las lágrimas. Las sonrisas por la alegría de la nueva escuela y del trabajo compartido estos días, y las lágrimas por la despedida a unos amigos que ya

formaban parte de su familia. Pero, aunque era un sabor agridulce, la comunidad reflejaba una alegría serena, porque ese doble sabor siempre había formado parte de sus vivencias y de la sabiduría wayúu que les recordaba constantemente «que en la vida nos acompañaran siempre el esfuerzo, el sudor y... la risa».



Conclusiones y recomendaciones

Si se quiere solucionar el problema de la falta de agua potable en una comunidad wayúu, un proyecto de una ONG puede ser la solución. Igualmente, si lo que se pretende es incrementar los niveles de escolarización de una comunidad indígena, un programa financiado por un donante puede ser la respuesta más adecuada. Pero el desafío actual no se encuentra, exclusivamente, en solucionar casos aislados, siempre urgentes y necesarios, sino en desarrollar modelos, estructuras y procesos que sean capaces, de asegurar resultados sostenibles en el tiempo con cambios significativos en la calidad de vida de la población, por oposición a acciones aisladas que no logran transformaciones en la realidad territorial. Por utilizar los ejemplos anteriores, se trata de ofrecer una respuesta económicamente viable al problema de la carencia de acceso al agua potable de cientos de miles de wayúu o a la falta de escolarización de miles de niños que viven en las rancherías dispersas de La Guajira.

Para impulsar una iniciativa de este tipo es imprescindible conseguir la colaboración entre los diferentes actores implicados: sector privado, sector público y organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, porque los problemas son de tal magnitud que se requiere el concurso de todos los sectores. En segundo lugar, porque los problemas sociales, por su propia naturaleza, son multidimensionales y requieren un enfoque integral para abordarlos.

Por tanto, sólo descubriendo las interconexiones entre las diferentes variables que afectan a los problemas sociales y coordinando los esfuerzos entre los diversos actores será posible diseñar una estrategia eficaz que genere un verdadero cambio social e incremente exponencialmente el impacto.

En este sentido, gracias a la capacidad de movilizar recursos y voluntades con las que cuenta la Dirección de Innovación Social (DIS) de

Foto

El niño
Estiven Fernandez

CAF –banco de desarrollo de América Latina, se encuentra en una posición privilegiada para actuar de catalizador, impulsando e integrando los esfuerzos dispersos de los diferentes actores y organizaciones con el objetivo de desarrollar una estrategia colectiva de alto impacto social en beneficio de las comunidades indígenas de La Guajira.

A continuación se ofrecen una serie de recomendaciones y conclusiones cuyo objetivo es identificar los elementos innovadores del modelo desarrollado por FUCAI y CAF y, al mismo tiempo, sugerir una serie de acciones de futuro que puedan contribuir a involucrar más activamente a las empresas extractivas y los organismos gubernamentales.

1. El sector extractivo y el control de la cadena del gasto

Cualquier avance significativo que se quiera impulsar en el departamento de La Guajira en el campo del desarrollo humano y social debe comprometer seriamente a las empresas del sector extractivo.

Las empresas del sector extractivo (minas, gas y canteras) son, con gran diferencia, los principales actores económicos, representando más del 50% de la economía departamental.⁷

La primera de ellas concierne a la transparencia en los pagos de los impuestos y *regalías*. Existe un marco para poder impulsar este cambio, pues, desde el 26 de octubre de 2015, Colombia, representada por el Ministerio de Minas y Energía, y 16 empresas del sector minero-energético, suscribieron el acuerdo de adhesión a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) para promover la claridad en los pagos y los ingresos de la industria en el país.

El primer y único informe de Colombia a la EITI contiene una recopilación y cotejo de las cifras de pagos reportadas por las empresas y entidades del Gobierno durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015.⁸

Ahora bien, no es suficiente con publicar los pagos, es necesario dar un paso más y comprometer a las empresas seriamente en la lucha contra la corrupción y eso implica, no sólo exigirles que detallen en los informes con claridad los diferentes pagos realizados a las administraciones

7. «Informe Económico 2016. Departamento de La Guajira»; Edit. Cámara de Comercio de La Guajira; enero 2017

8. «Informe EITI Colombia. Vigencias fiscales 2014-2015»; Edit. EITI, 2016

públicas, sino exigirles que se involucren activamente en el control del gasto. Se trata, en definitiva, de realizar un seguimiento y trazabilidad en la ejecución de los recursos públicos procedentes del pago de impuestos y *royalties* con el foco puesto en la prestación de servicios básicos a las comunidades indígenas.

Es mucho el margen de mejora que existe en este campo y los avances que pueden promoverse si existe verdadera voluntad por hacerlo. El auge de la responsabilidad corporativa en las empresas y la creciente demanda por parte de la sociedad de una mayor transparencia y lucha contra corrupción en las instituciones ofrecen un terreno abonado en el que apoyarse.

2. ¿Quién verifica el cumplimiento? Transferir el poder a los ciudadanos

Si bien el informe de la Defensoría de la Nación constituyó un importante avance a la hora de priorizar y dimensionar los problemas de las comunidades indígenas de La Guajira, la experiencia muestra que lo que se requiere no son más estudios-diagnósticos sobre la situación con un menú amplio de sugerencias o propuestas sino implementar mecanismos que garanticen la aplicación de estas.

No parece, sin embargo, “que los esfuerzos de las entidades de la administración pública sean suficientes para verificar el cumplimiento de los servicios prestados a las comunidades. Se necesitan instituciones independientes que realicen un seguimiento y monitoreo, cuidadoso y riguroso, de dichas actividades.

Este papel de verificadores independientes lo pueden cumplir muy bien organizaciones sociales como FUCAI, aunque el objetivo final debe ser que las propias comunidades indígenas evalúen la calidad de los servicios que reciben. Hoy existen herramientas tecnológicas que permiten a la ciudadanía hacer un seguimiento del control del gasto público y de la calidad en la prestación de los servicios. Es preciso facilitar a la comunidad las herramientas (capacitación y tecnología) para que pueda hacer seguimiento de la ejecución del gasto público.

En Colombia existen ya metodologías contrastadas que permiten hacer seguimiento del gasto de los ingresos procedentes del pago de

royalties por parte de las comunidades, como el «*Colombia Royalties Management Program*», desarrollado por MSI con ayuda de las USAID en el departamento de La Guajira.⁹ Este programa se apoya en la veeduría, que es una institución legal que permite vigilar la gestión pública de autoridades y entidades estatales o privadas, o de organizaciones no gubernamentales, en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que total o parcialmente se empleen los recursos públicos.

Las funciones de la veeduría son, fundamentalmente, dos: vigilar la gestión pública y recaudar indicios y pruebas de corrupción o ineficacia en aquellas entidades que manejan recursos públicos; y, en segundo lugar, fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, la gestión de asuntos que les afecten y el seguimiento y control de proyectos de inversión.

Las relaciones de confianza que se han construido en el marco de este proyecto de innovación social con las comunidades a las que se apoya, convierten a FUCAI en una organización especialmente apta para capacitar a los líderes comunitarios en este campo.

3. El respeto a la dignidad como presupuesto necesario de cualquier actuación

Sería una temeridad concluir que las mayores barreras para impulsar el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas se encuentran en la tecnología y en la falta de recursos. No es así. Los principales obstáculos para integrar a los wayúu en el camino del desarrollo son, fundamentalmente, de carácter ético.

No se puede menospreciar la importancia de esta cuestión. La discriminación y abandono de las comunidades por parte del estado ha formado y sigue formando parte de la cultura oficial. Ese desinterés, alimentado durante cientos de años, ha cristalizado en una profunda incomprensión y un recelo que se traduce en prejuicios y estereotipos de todo tipo.

A pesar de la insistencia en la importancia del *enfoque diferencial* como un eje transversal que debería orientar todas las actuaciones, ese

9. <http://www.msiworldwide.com/2013/03/msi-development-podcast-colombia-royalties-management-program/>

planteamiento sigue estando totalmente ausente en las intervenciones gubernamentales.

Como se describe al narrar los días previos a la inauguración de la escuela de El Ciruelo: la ausencia de suficiente personal cualificado que hable el wayunaki; la imposición de trámites administrativos que ignoren los costes de desplazamiento a la capital; la falta de consideración en los exámenes médicos; la premura y precipitación en la prestación de los servicios; los prejuicios relacionados con las causas de los fallecimientos de los niños y niñas wayúu, o la falta de cumplimiento del servicio de abastecimiento del agua constituyen una prueba no solo de la total ausencia de un *enfoque diferencial*, que tenga en cuenta las costumbres y tradiciones de las poblaciones atendidas, sino de la permanente discriminación que sufren las comunidades indígenas por parte de los organismos gubernamentales y la reiterada vulneración de sus derechos ciudadanos más básicos.

No puede servir de excusa para justificar la deficiente protección, como en ocasiones se pretende, las dificultades de acceso y la enorme dispersión de las comunidades. Todos esos impedimentos son salvables cuando las iniciativas están sustentadas en el respeto y el reconocimiento de las propias comunidades.

FUCAI y CAF no tratan nunca a las comunidades con las que trabaja como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos proyectos de desarrollo, ni tampoco como víctimas de un sistema injusto que les hace acreedoras de un derecho a ser indemnizadas, sino como sujetos con capacidad para comprometerse libre y responsablemente en la determinación de su futuro y de colaborar mutuamente en el mismo. Considerar a las comunidades como responsables implica confiar en sus capacidades y recursos, ofrecerles oportunidades y estimular su autoestima. Reconocer la capacidad de las comunidades para salir adelante, cuando se les ofrecen los medios, supone respetar su dignidad. El gran acierto es, ante todo, haber sabido reconocer esa dignidad y las consecuencias que se derivan de ese reconocimiento.

En este sentido, no resulta inoportuno recordar a todas las organizaciones preocupadas por la sostenibilidad de los proyectos, que el concepto de sostenibilidad tiene que ver mucho más con la recta comprensión de

lo que es la persona y su dignidad, que con el hecho de disponer de más o menos recursos. Es preciso subrayar que un error sobre lo que las personas son y sobre su dignidad, no constituye un simple despiste teórico sino un fallo que compromete cualquier iniciativa.

4. Generar capital social y cultural

La generación de capital social en las comunidades es uno de los ejes transversales del trabajo del proyecto liderado por FUCAI y la CAF. Para conseguirlo se comienza identificando el tejido cultural y las redes sociales existentes. El propósito último es reactivar todas aquellas prácticas, ritos, vínculos, tecnologías que puedan ayudar a que prospere la colaboración y la confianza mutua.

La construcción del observatorio comunitario (*ayaawataa*) es el primer paso, pues permite a cada uno de los miembros de la comunidad tomar conciencia de las necesidades de la comunidad e identificar acciones en favor del bienestar colectivo. La finalidad del *ayaawataa* es recoger y compartir información para mejorar la salud y el bienestar de la infancia. La construcción del *ayaawataa* ayuda a identificar las redes tradicionales de cuidado en las comunidades waayúus, como las *eemei-jülü* (parteras), los médicos tradicionales, las yerbateras o los abuelos y abuelas.

La generación de capital social resulta especialmente crítica para concienciar a la comunidad sobre la existencia de grandes reservas de recursos (ritos, prácticas, oficios, roles, etc.) que se encuentran en el interior de la misma y que solo necesitan ser identificados y movilizados. Este enfoque, además de conseguir apalancar los recursos de la comunidad, tiene también una importante función pedagógica al ayudar a fortalecer su sentido de responsabilidad, evitando hacerla dependiente exclusivamente de los recursos externos.

La construcción de la enramada también busca fortalecer los vínculos sociales. Más allá de la pura edificación arquitectónica, lo que se pretende es crear un espacio público de socialización y participación ciudadana. Por esa razón, la enramada es el lugar donde se imparten los talleres comunitarios de salud, nutrición, al igual que la formación a los líderes comunitarios. También es el espacio donde se realizan muchas de las ceremonias y rituales y se asumen los compromisos.

5. Construir confianza

FUCAI y CAF son muy conscientes de que antes de iniciar una intervención en las comunidades debe ganarse su confianza. Esa generación de confianza, que constituye una fase concreta del proceso de intervención en las comunidades, se consigue impulsando un conjunto específico de acciones tendentes a construir esa confianza: cercanía, cumplimiento de acuerdos, reconocimiento de las capacidades locales e incentivos a la responsabilidad.

Las comunidades valoran de manera particular los siguientes puntos:

a. Cercanía. La comunidad estima muy positivamente la presencia cercana y constante de FUCAI y de sus empleados. El hecho de que su personal tenga como norma convivir en las propias comunidades mientras desarrolla las iniciativas (comiendo, durmiendo y participando por igual en todas sus actividades) es un gesto sumamente apreciado por la comunidad. Ese apoyo cercano revela un compromiso que la comunidad sabe detectar y, lo que es más importante, corresponder, comprometiéndose ella misma con los esfuerzos que se realizan.

b. Cumplir los compromisos. Esta cualidad es muy importante porque la comunidad está acostumbrada a recibir visitas de otras organizaciones y personas que tratan de «comprar» su voluntad (votaciones o apoyo político a algún candidato) con promesas que son reiteradamente incumplidas o interesadas. Para el proyecto es sumamente importante cumplir los compromisos: «lo que se empieza se termina». Dan mucha importancia a la declaración pública de los compromisos, como se describe en la ceremonia de inauguración de la escuela. La palabra tiene mucha fuerza, no es un simple recurso retórico. Pero la principal prueba de que la palabra se cumple es que la comunidad puede apreciar los resultados de las acciones en muy poco tiempo.

c. Reconocimiento de las capacidades locales. El modelo de intervención se apoya en las capacidades locales. Siempre trata de apalancar y movilizar el talento de las comunidades y acompañar sus esfuerzos, sin intentar suplantarlos. Esa filosofía de trabajo se reconoce por los diferentes miembros de la comunidad y se concreta de diferentes maneras. La más visible es como todas las iniciativas se apoyan en la tradición

y la cultura propias. Esto contribuye a revalorizar la identidad cultural, a diferencia de los planteamientos tradicionales que no tienen en cuenta el «enfoque diferencial».

d. Incentivar la responsabilidad. Esta es otra de las características más acentuadas y valoradas por los miembros de la comunidad. FUCAI y CAF no tratan a las comunidades como un receptor pasivo de ayuda, sino como interlocutores clave y actores imprescindibles para la construcción y desarrollo de las iniciativas. La organización no da nada gratis, siempre exige una contrapartida. Ayuda, pero al mismo tiempo sabe exigir evitando modelos asistencialistas.

e. Un aprender haciendo – el modelo valora y potencia la participación familiar y comunitaria en el diseño de los objetivos y estrategias a implementar. Son las mismas comunidades las que aportan su potencial, capacidades y saberes en función del logro de los objetivos propuestos. Por ejemplo, el seguimiento alimentario, niño a niño, se hace de forma colectiva contribuyendo todos al bienestar y al goce de los derechos de la infancia indígena, así como a facilitar cambios orientados a la soberanía alimentaria.

6. Innovando de la mano de la tradición

FUCAI y CAF, han logrado desarrollar un modelo de atención a las comunidades indígenas innovador y de alto impacto social, y lo ha hecho apoyándose en las propias tradiciones y cultura de las comunidades, sin cerrarse al progreso. Un modelo que reconoce lo que la gente es, hace y tiene y no solamente lo que le hace falta, alejándose de acciones que generen mendicidad o dependencia. Al hacerlo muestra de manera inequívoca que la identidad cultural lejos de ser un freno y una barrera para impulsar el progreso y el desarrollo constituye la mejor palanca para conseguirlo.

No se puede despreciar esta importante lección. Todas las actividades de la organización (capacitaciones, talleres, procesos, programas, etc.) parten de ese presupuesto inicial. Intentar replicar el modelo sin respetar este principio constituiría el atajo más rápido hacia el fracaso. La fuente de creatividad del modelo se nutre de la cosmovisión wayúu, de las tradiciones, el conocimiento, la cultura, los ritos y valores de las comunidades indígenas. De ellos surgen productos innovadores como

la multimezcla (*Ekúliivi Süpúla Wain*), la construcción de enramadas comunitarias (*Lú'úma*) y la adopción de la Ayaawataa familiar y comunitaria (verse, mirarse y reconocerse).

7. Resultados: combinar lo tangible y lo intangible

El modelo de intervención ha conseguido un impacto social en muy poco tiempo. Para ganarse la confianza de las comunidades FUCAI y CAF son conscientes de que deben ofrecer resultados visibles a corto plazo y victorias tempranas.

Para conseguirlos se dedica bastante tiempo a la preparación logística y a la coordinación de las distintas actividades. Todo está pautado y programado. El hecho de que los equipos de FUCAI convivan en el interior de la comunidad (entre una semana y diez días), mientras llevan a cabo todos los talleres y actividades, ayuda a reducir significativamente los tiempos. Igualmente, el foco en la movilización de las capacidades internas de la comunidad contribuye a descubrir recursos infrutilizados que ayudan a aumentar el impacto.

Es importante hacer notar, sin embargo, que los indicadores de impacto deben ser de doble vía: De un lado, con elementos cuantitativos, fáciles de medir e identificar, y de otro, con elementos cualitativos cuya métrica resulta más compleja, pero que no por eso dejan de ser importantes. Así, por ejemplo, reducir la mortalidad y desnutrición aguda en los menores de cinco años en un determinado porcentaje o construir una enramada que mejore las condiciones educativas son resultados visibles y fáciles de medir. Sin embargo, el empoderamiento y creación de capital social en las comunidades es un resultado mucho más difícil de cuantificar con los indicadores tradicionales pero cuya importancia es crítica para el éxito del modelo.

En el anterior sentido, conviene seguir avanzando en el desarrollo de una métrica cualitativa que incluya aspectos como el fortalecimiento del tejido social, el aumento de la autoestima, el reforzamiento de los vínculos familiares y los lazos de solidaridad, el emprendimiento de las organizaciones comunitarias, la mejora del ambiente familiar, la capacidad de iniciativa de las organizaciones de base, el autoconocimiento, etc. Todo aquello que hemos denominado las dimensiones invisibles en la medición de la pobreza.

El camino recorrido

Tras casi tres años de la alianza estratégica entre la DIS de CAF y FUCAI se avanza en lo siguiente:

Empoderamiento comunitario, desde un enfoque de derechos y capacidades

Gobierno propio

- Construcción comunitaria del Plan de Vida.
- Elaboración de proyectos comunitarios (soberanía alimentaria, educación, salud y fortalecimiento de tejidos).
- Concertación con instituciones para exigencia de derechos ciudadanos e inicio del diseño de la “Veeduría Ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil a la implementación de la Sentencia T 302 de T302 de 2017 de la Corte Constitucional”,
- Unificación en una sola EPS que atienda a la población.
- Incidencia en política pública vía el documento CONPES 3883.

Familias

- Formación en cuidado y prevención nutricional con los niños y niñas (signos de alerta relacionados a la desnutrición, cuidados con la alimentación, hidratación e higiene personal).
- Intervención personalizada, tanto psico-afectiva como pedagógica.
- Fortalecimiento de un sistema de información para monitorear la garantía de derechos.
- Ya se han elaborado el Ayaawataa familiar y el comunitario.

Salud y Bienestar

- Reducción de la desnutrición infantil en un 73%,
- Articulación con el centro de recuperación nutricional (direccionado por el ICBF) para los casos de los menores con desnutrición severa y moderada.
- Producción del complemento alimenticio Multimezcla (*Ekülüü Süpúla Wáin*) con granos de la zona para la recuperación nutricional:
- Beneficiarios directos: 152 niños menores de 5 años y 165 entre mujeres lactantes y gestantes.

- A agosto de 2018, se han preparado 5.400 kilos de multimezcla, 300 kilos mensuales que contribuyen a la recuperación de niños y niñas con desnutrición aguda.
- Acompañamiento de casos de menores de edad y adultos que requieran hospitalización, traslados, afiliación a EPS o trámite para adquirir el documento de identidad.

Generación de ingresos

- Elaboración y socialización con tejedoras guajiras de un estudio de mercado de la cadena de valor del tejido.
- Formación, capacitación y empoderamiento a un grupo de 300 tejedores Wayúu.
- Acuerdo con la Universidad Javeriana para diseñar estrategias y elaborar productos textiles que aumenten la generación de los ingresos.
- Formación a gestores de FUCAI en metodología de Bankomunales de educación e inclusión financieras.
- Desarrollo de nuevos diseños para el 40% de tejidos producidos por las comunidades participantes.
- Ventas de tejido Wayúu por más de 30 millones de pesos, garantizando un aumento en los ingresos de las tejedoras de 2.5 veces más de lo que paga el mercado de tejidos de La Guajira y promoviendo el comercio justo.
- Desarrollo de un plan de comercialización de tejidos.
- Capacitación sobre la producción de cultivos que permitan mejorar la comercialización de ovinos y caprinos.

Incidencia y gestión

- Articulación con el CRN (Centro de Recuperación Nutricional de Manaure), con la EPS Anawayúu y con la Secretaría de salud para seguimiento de pacientes remitidos a centros asistenciales de primer y segundo nivel.
- Articulación con la Secretaria de Salud para atención y subsidio a niños con déficit motriz y cognitivo.

- Articulación con la Secretaría de Educación de Riohacha para garantizar calidad en la educación en las comunidades donde se ha realizado la construcción de aulas tradicionales de clase.
- Desarrollo del proyecto para construir un mega colegio en la comunidad de Pacsuamana que beneficiará a más de 360 niños y niñas. Se ha realizado la construcción del ecosistema, el diseño de obra, inicio del proceso de legalización de predio, estudio de agua y alcantarillado e identificación de niños y niñas con desnutrición aguda.
- Enlace de CAF con el Programa de Gobernabilidad Regional de USAID para capacitar a FUCAI en metodología de control social y veedurías ciudadanas.

Infraestructura comunitaria

- Mejoramiento de las condiciones educativas a través de la construcción de seis aulas o enramadas comunitarias para fines educativos.
- Articulación con la Secretaría de Educación de Riohacha para la oficialización y funcionamiento de la escuela de Ciruelos.

Gestión de agua

- Acuerdo con Empresa de Acueducto y Alcantarillado Triple A para suministrar siete litros diarios de agua potable por persona (2700 personas).
- Entrega de once tanques de 2000 litros y treinta recipientes de 20 litros para que las familias almacenen el agua.
- Articulación con el Departamento de la Prosperidad Social para el mantenimiento de los pozos ya existentes.
- Realización de talleres participativos en todas las comunidades para estudiar el ciclo del agua, elaborar reglamentos y nombrar comités comunitarios responsables del tema.
- Procter and Gamble (P&G) se comprometió a donar 48 mil sobres potabilizadores de agua, baldes y telas, los cuales alcanzan para potabilizar el agua para el consumo de todas las familias participantes del proyecto durante seis meses.

- Convenio con Waterseer para implementar un proyecto de soluciones comunitarias de agua con el apoyo de USAID.
- Convenio con la EPS AnasWayúu, para suministrar agua en carro tanque a comunidades de afiliados.

Reconocimientos

- FUCAI fue galardonado con el Premio Bartolomé de las Casas que conceden la Secretaría de Estado de Cooperación para Iberoamérica y la Casa de América por su labor en defensa de los pueblos indígenas. El Rey Felipe VI entregó personalmente el galardón a Ruth Chaparro en una ceremonia en el Palacio de la Zarzuela (julio 2017).

**Sentencia t-302 de 2017 proferida por La Corte
Constitucional por la cual declara el estado de cosas
inconstitucional en La Guajira**

Situación actual de los niños y niñas del pueblo Wayúu¹

Extracto de la sentencia²

En el año 2016, el Instituto Nacional de Salud reportó 355 muertes por desnutrición, de las cuales 70 correspondieron a niños en el Departamento de La Guajira. Para la fecha de la redacción de este fallo, se habían reportado 43 casos totales en el país, de los cuales seis correspondieron a La Guajira. En materia de desnutrición, Colombia se ubica dentro de la tendencia de los países de América Latina y el Caribe, presentando en 2010 una prevalencia de desnutrición crónica de 13,2% y de desnutrición global de 3,4%. La Guajira, sin embargo presentó en la misma encuesta índices de 27,9% y 11,2% respectivamente. La evaluación de estado nutricional de niños wayúu realizada entre los años 2013 y 2014 por la Fundación Cerrejón Guajira Indígena arroja resultados más preocupantes: “prevalencia de desnutrición crónica del orden del 40%, prevalencia de desnutrición global del orden del 37% y prevalencia de desnutrición aguda del orden del 15% (...)”.

La desnutrición en menores de cinco años no necesariamente lleva a la muerte, aunque sí aumenta significativamente el riesgo de muerte, y en todo caso tiene consecuencias profundas en el desarrollo de la persona. Quien sufre de desnutrición durante la primera infancia, puede sufrir más adelante limitaciones cognitivas, afectaciones de salud, y en general una reducción de oportunidades para su libre desarrollo de la personalidad.

De acuerdo con análisis estadísticos realizados por el Ministerio de Salud, la mortalidad por desnutrición se concentra en los quintiles más bajos de pobreza, en los segmentos de población con menor acceso a fuentes de agua mejorada, con mayores necesidades básicas insatisfechas

1. Sentencia T-302 de 2017, extracto, Guajira 360° Centro de Pensamiento para el Desarrollo, junio 2018

2. El presente extracto no reemplaza la sentencia, es necesario leerla en su integralidad, ella toca muchos temas no recogidos en este resumen y que son esenciales para su cumplimiento.

y con mayores barreras a los servicios de salud de la primera infancia.’ Para el año 2013, y de acuerdo con datos de esa misma entidad, la tasa de mortalidad asociada a desnutrición en menores de 5 años en La Guajira fue de 32,54 por cada 1.000 niños, mientras que el promedio nacional fue de 6,76.

Tratándose de comunidades indígenas, observa la Corte que al parecer hay una mayor probabilidad de que la desnutrición aguda antes de los cinco años lleve a la muerte. Según la vigilancia epidemiológica del Instituto Nacional en Salud para el año 2016, el 26,2% de los casos notificados de desnutrición aguda en menores de cinco años correspondió a indígenas, mientras que en el 70% se registró como pertenencia étnica, “otro”. Sin embargo, esta relación se reversa en cuanto a muertes por desnutrición. En el mismo año y según la misma entidad, el 54,6% de los casos notificados de mortalidad en menores de cinco años con desnutrición correspondió a niños indígenas.

Los datos de mortalidad pueden ser aún mayores para La Guajira teniendo en cuenta que, según la Defensoría del Pueblo, existe un **“altísimo subregistro de la información reportada al SIVIGILA “.**

Esto quiere decir que hay muchos casos de muertes acaecidas en los territorios de las cuales el Estado no se notifica y por lo tanto no ingresan a las estadísticas.³

Hay que recordar que la Sentencia del 1° de marzo de 2016, de la Sala Civil – Familia - Laboral del Tribunal Superior de Riohacha ordenó: Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud en las comunidades de Uribía, Manaure, Riohacha y Maicao, con un enfoque integral y culturalmente adecuado, con el fin de atender la desnutrición infantil y enfermedades prevenibles o evitables. Esto implica que hay que llevar servicios en forma permanente dentro de los territorios mediante centros o puestos de Salud.

Así, el estado de cosas inconstitucional se entenderá superado cuando, al menos, se alcancen niveles mínimos de protección en los cuatro indicadores básicos de alimentación y nutrición infantil.

Según el ejercicio de micro focalización contratado por el ICBF y aportado al proceso en sede de revisión, el porcentaje de desnutrición

3. Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

aguda en las comunidades wayúu encuestadas (2.6%) fue tres veces mayor que la prevalencia nacional registrada en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional de 2010 (0.9%). De manera similar, el porcentaje de desnutrición crónica (51.8%) fue cuatro veces mayor a la prevalencia nacional (13.2%).

Las estadísticas confirman una verdad conocida desde hace varios años por los órganos de control, instituciones internacionales y organismos de la sociedad civil. Los niños y niñas wayúu todos los meses mueren de hambre. Es una situación que tiene múltiples causas y que a la vez debe ser atendida en al menos tres frentes o ejes temáticos: alimentación, agua y salud. Esta división temática, acogida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus medidas cautelares, 127 también se refleja en los planes del Gobierno Nacional formulados en respuesta a las distintas órdenes judiciales. La Corte acoge esta división temática exclusivamente para efectos de análisis de la situación, pero resalta que todas las acciones del Estado están interconectadas y son interdependientes. Esta división temática no debe impedir el concurso de otros sectores administrativos que no se relacionan de manera inmediata con estos ejes, como puede ser el sector transporte para aumentar el número de vías secundarias y terciarias en la Alta Guajira, 128 el sector educación para mejorar las oportunidades educativas para los niños wayúu o las autoridades ambientales que deben vigilar el ejercicio adecuado de las distintas actividades extractivas para evitar la depleción de los recursos naturales vitales para la seguridad alimentaria.

En los tres ejes descritos, la situación actual sigue siendo crítica, y han seguido ocurriendo nuevos hechos. Fundamentalmente, han ocurrido nuevas vulneraciones absolutas y definitivas del derecho a la vida de niños y niñas, a pesar (i) de las distintas órdenes que han proferido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, (ii) de los distintos planes, programas, iniciativas, alianzas y acciones del Gobierno Nacional, (iii) de la acción constante de los órganos de control y de la Superintendencia Nacional de Salud para llamar la atención sobre las irregularidades que dan lugar a desnutrición y en últimas a la muerte de niños, y (iv) a pesar de los recursos presupuestales asignados para la atención de los niños

wayúu y a pesar de la movilización de las comunidades y de la sociedad civil para superar esta situación.

La situación de hambre entre los niños y niñas del pueblo Wayúu tiene distintas causas, algunas naturales, otras atribuibles al Estado, otras a las propias comunidades indígenas e, incluso, otras al gobierno del vecino país de Venezuela cuyos cierres de frontera han afectado gravemente a las comunidades wayúu que son binacionales y que, dependiendo de su ubicación en el Departamento de La Guajira, se abastecen principalmente de los mercados venezolanos. Según Oxfam, que aportó a este proceso el Mapeo de la situación de los medios de vida y la seguridad alimentaria de familias vulnerables en la Alta Guajira, el principal determinante de esta crisis “ha sido el giro forzoso que la población ha tenido que enfrentar, pasando de abastecerse con productos venezolanos híper-devaluados, subsidiados y de fácil acceso físico a abastecerse de productos en Colombia, cuyo acceso físico es difícil por la precariedad de las vías de comunicación”. En esto coincide el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, que cita como una de las causas de la situación, la crisis en la frontera con Venezuela, lo cual disminuyó las remesas desde Venezuela, aumentó de manera exorbitante los precios de alimentos y disminuyó la disponibilidad de alimentos en los municipios de frontera.

5.2.9. Las temporadas secas y otros fenómenos climáticos, producto del cambio climático global ocasionado por los seres humanos, han ocasionado cambios abruptos en los hábitos de autosostenimiento de los wayúu. De acuerdo con el mismo informe de Oxfam, en la Alta Guajira se observan tendencias de desertificación, depredación del bosque nativo, aumento del nivel del mar, salinización de pozos y disminución de la fauna marina. El Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH, coincide en este diagnóstico y sostiene que el cambio climático ha contribuido al debilitamiento progresivo de la práctica del pastoreo y de los hábitos de autosuficiencia alimentaria del pueblo Wayúu. De igual forma, el Sistema de Fundaciones Cerrejón observa un “profundo y sistemático desgarramiento de los modelos tradicionales de organización social”, el cual ha desencadenado en el deterioro del sistema productivo tradicional de los Wayúu y “dentro de éste el sistema alimentario y culinario permanece en el umbral de la desaparición”. Agrega el antropó-

logo Weidler Guerra que la urbanización y otros cambios sociales están causando un cambio de hábitos alimenticios que “en algunos grupos implica la pérdida de conocimientos y prácticas importantes para mantener un sistema alimentario tradicional”.

Aunado a causas estructurales o ajenas a la voluntad de los gobiernos, en La Guajira se observan patrones de discriminación y desconocimiento de los derechos de las comunidades wayúu. La Corte Constitucional con anterioridad ha amparado los derechos de estas comunidades indígenas, cuyos derechos como etnias diferenciadas han sido desconocidos por las entidades territoriales. De acuerdo con el ICANH, la etnia Wayúu a lo largo de los años ha sido desplazada de las zonas más aptas para la agricultura en la Baja Guajira y en el Departamento del Cesar, de forma que gran parte de este pueblo debe subsistir en las zonas desérticas de la Alta Guajira: “[se] trata de un despojo estructural cuya deuda resultaría incalculable...”. Según la misma entidad, la polirresidencialidad y el uso del sistema de jagüeyes para la provisión de agua son algunos de los mecanismos con los cuales el pueblo Wayúu ha “persistido tenazmente en mantener un relativo control territorial de su economía tradicional en la media y alta Guajira.

La Corte considera que la solución a la crisis de desnutrición de los niños y niñas wayúu requiere que todas las entidades públicas superen los prejuicios y los estereotipos étnicos. Es injusto y discriminatorio generalizar sobre toda la población Wayúu para sostener que “ellos” refiriéndose a todos los indígenas Wayúu **“no se dejan ayudar”** como si las facetas prestacionales de los derechos no fueran obligatorias, sino optativas, cuando se trata de estas comunidades, y como si las comunidades estuvieran pidiendo “ayudas” o asistencialismo por parte del Estado, cuando lo cierto es que las comunidades wayúu rechazan las medidas asistencialistas. Es cierto que existen dificultades en la concertación de los programas, pero estas dificultades son similares a las que genera una intervención social en cualquier parte del país. Las dificultades del diálogo y la concertación son parte del ejercicio ordinario de la función pública, no son un aspecto extraordinario y particular a la comunidad Wayúu. Hay particularidades propias de este caso, pero se trata de eso: particularidades de un problema que se expresa en muchas formas.

En este contexto las entidades públicas deben hacer todo lo que esté a su alcance para dialogar efectivamente con los destinatarios de las intervenciones del Estado y para ofrecer espacios efectivos de participación. Lo difícil que pueda ser esta concertación no las releva de sus obligaciones, y no convierte los derechos fundamentales en “ayudas” que el Estado central puede otorgar o no de manera discrecional.

Adicionalmente, algunos programas son asistencialistas y no promueven la autosuficiencia, con lo cual se están otorgando soluciones de corto alcance, que a mediano y largo plazo terminan en deteriorar la autonomía económica y política de las comunidades indígenas. La disrupción de los hábitos de autosuficiencia y de los patrones productivos de los wayúu es una de las causas del hambre, y a la vez el hambre es una de las causas de la destrucción de la cultura Wayúu.

La diversidad cultural en este caso no es un obstáculo para la garantía de los derechos de los niños, sino uno de los derechos que deben ser protegidos si se quiere asegurar la supervivencia continuada de la etnia Wayúu. Además, las prácticas culturales wayúu han de ser tenidas en cuenta para la solución de la crisis, pues aunque pueden existir prácticas que estén contribuyendo a esta, también existen otras que pueden solucionarlas.

Los niños y niñas del pueblo Wayúu merecen una protección reforzada por parte de las autoridades públicas por al menos los siguientes motivos. En primer lugar, porque según el artículo 44 de la Constitución, “[...] el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos [...]

los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

Sobre el principio de desarrollo armónico e integral, la Corte ha establecido que la protección integral y el interés superior de las personas menores de edad, son consecuencias jurídicas de su calidad como sujetos de especial protección constitucional. En palabras de la Corte, tal reconocimiento “[...] significa que la satisfacción de sus derechos e intereses, debe constituir el objetivo primario de toda actuación (oficial o privada) que les concierna”. La jurisprudencia de la Corte ha sostenido que el desarrollo armónico e integral consiste en el reconocimiento de una “caracterización jurídica específica” para el niño, basada en la

naturaleza prevalente de sus intereses y derechos, que impone a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de darle un trato acorde a esa importancia “que lo proteja de manera especial, que lo guarde de abusos y arbitrariedades y que garantice el desarrollo normal y sano del menor desde los puntos de vista físico, psicológico, intelectual y moral y la correcta evolución de su personalidad”. Tanto la prevalencia de los derechos de los niños y niñas como su desarrollo armónico e integral “propenden por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, en consideración al grado de vulnerabilidad del menor y a las condiciones especiales requeridas para su crecimiento y formación, y tiene el propósito de garantizar el desarrollo de su personalidad al máximo grado “.

Con base en el mandato constitucional de garantizar el desarrollo armónico e integral de los niños y niñas, debe considerarse que los derechos fundamentales al agua, a la salud y a la alimentación -para este caso-, se interrelacionan inescindiblemente, puesto que es a través del ejercicio y goce efectivo de los derechos fundamentales que se logra alcanzar el crecimiento más óptimo de las personas menores de edad. Por esto, las problemáticas que se presentan en este asunto, evidencian que el desarrollo armónico e integral de los niños y niñas wayúu se encuentra en amenaza permanente al no tener acceso a los derechos más esenciales para su vida diaria.

La Sentencia resalta que [...] no existe total conocimiento sobre los factores determinantes del contexto territorial, como lo son las dinámicas demográficas, sociales, familiares, ambientales y económicas [...] en el Departamento de La Guajira y sus municipios existe un desconocimiento sobre la población rural, la población en situación de discapacidad y especialmente la población étnica.”

Uno de los primeros presupuestos de toda política pública es contar con información. No es posible estructurar adecuadamente el problema que se pretende intervenir, así como tampoco adoptar decisiones con la certeza de que servirán para alcanzar los futuros propuestos, si no se cuenta con información. Por supuesto, tampoco es posible hacer un seguimiento a la implementación con certeza ni evaluar adecuadamente. Por esto, el quinto objetivo constitucional mínimo busca mejorar la información disponible para la evaluación y de la gestión y la toma de

decisiones. Se trata de una de las condiciones básicas que debe observar toda política pública bajo el orden constitucional, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Entre las herramientas para mejorar esta información se encuentran, por ejemplo, el proceso de microfocalización ya realizado en los municipios de Manaure, Maicao y Uribí, así como las acciones adecuadas y necesarias que se hayan adoptado para implementar el sistema de información ordenado por el Tribunal Superior de Riohacha y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en las sentencias respectivas previamente citadas. En tal medida, la Sala de Revisión confirmará la orden proferida por el Tribunal Superior de Riohacha, confirmada en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia. La Sala de Revisión advierte, además, que una de las acciones orientada a garantizar los derechos fundamentales de los niños y las niñas de La Guajira, pertinente para el cumplimiento de este objetivo constitucional mínimo, es el censo mencionado por la Corte en la sentencia T-466 de 2016, el cual debe ser realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE.

Para los efectos, una vez declarada la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayúu, antes el incumplimiento de los parámetros mínimos constitucionales aplicables a las políticas públicas del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira, de los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribí y de las autoridades indígenas con jurisdicción en esos municipios, la corte ha señalado que para poder declarar superado este estado de cosas inconstitucionales, se debe lograr mínimo las siguientes metas sostenibles en el tiempo.

(i) El indicador de tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años para el Departamento de La Guajira alcance la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), o al menos alcance el nivel promedio del país.

Indicador 1

Tasa mortalidad por desnutrición en menores de 5 años

Tasa Guajira	Promedio Colombia	Meta PNSAN
32,54% (MSPS ⁴ 2013).	6,76% (MSPS 2010).	Reducir la mortalidad infantil evitable por desnutrición en forma progresiva el 20% en el 2013, 50% en el 2015 y 100% en 2020

Para reducir el índice de La Guajira al promedio nacional el índice debe bajar de 32.54 a 6.76, es decir, se debe reducir 4.8 veces⁵

(ii) El indicador de prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años para el Departamento de La Guajira alcance la meta establecida en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, o al menos alcance el nivel promedio del país.

Indicador 2

Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años

Tasa Guajira	Promedio Colombia	Meta PNSAN
27.9% (ENSIN ⁶ 2010) 40% (FCGI ⁷ 2014) 51.8% (ICBF ⁸ 2015)	13,2% (ENSIN 2010).	8% (2015)

La Desnutrición crónica en menores de 5 años quedo en 10.8 en la ENSIN 2015⁹

Si se toma el índice del ICBF para La Guajira de 51.8%, para lograr la meta del PNSAN, el índice se debe reducir 6.5 veces.¹⁰

4. MSPS = Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

5. Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

6. ENSIN 2015 = Encuesta Nacional de Demografía y Salud

7. FCGI = Encuesta 2013-2014 Fundación Cerrejón Guajira Indígena

8. ICBF = Resultados Microfocalización ICBF 2015

9, 10. Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

Indicador 3

Prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años

Tasa Guajira	Promedio Colombia	Meta PNSAN
11,2% (ENSIN 2010) 37% (FCGI 2014)	3,4% (ENSIN 2010).	2,6% (2015)

*La Desnutrición Global en menores de 5 años quedo en 3.7 en la ENSIN 2015*¹¹

*Si se toma el índice de la ENSIN 2010 para La Guajira de 11.2%, para lograr la meta del PNSAN, el índice se debe reducir 4.3 veces, pero si se toma el valor de la Fundación Cerrejón Guajira Indígena (FCGI), que es más reciente, la reducción debe darse en 14.2 veces.*¹²

(iv) Finalmente, la prevalencia de desnutrición aguda en el Departamento de La Guajira debe disminuir hasta la meta establecida en el marco del mecanismo especial de seguimiento que se deberá poner en marcha de acuerdo con esta sentencia o al menos debe alcanzar el nivel promedio del país.

Indicador 4

Prevalencia de desnutrición aguda en menores de 5 años

Tasa Guajira	Promedio Colombia	Meta PNSAN
2,6% (ICBF 2015).	0,9% (ENSIN 2010).	El PNSAN no incorpora metas en relación con la prevalencia de desnutrición aguda.

*La Desnutrición Aguda en menores de 5 años quedo en 2.03 en la ENSIN 2015.*¹³

*Si se toma el índice del ICBF para La Guajira de 2.6%, para lograr la meta del Promedio Nacional, , el índice se debe reducir 2.9 veces, pero si se toma el indicador del ENSIS 2015, el índice se debe reducir 1.3 veces.*¹⁴

11, 12, 13, 14. Fuera del texto de la sentencia, aportado por quien hace este resumen

Resultados: combinar lo tangible y lo intangible

El fin básico de las medidas que se adopten es asegurar el goce efectivo de los derechos a la vida digna, al desarrollo armónico e integral de las niñas y los niños wayúu, que se han visto afectados de forma grave, en especial, en lo que a sus derechos fundamentales a la alimentación, a la salud y al agua concierne. Ahora bien, es preciso que las autoridades competentes, en conjunto con las comunidades y la sociedad involucrada, precisen qué implica concretamente proteger tales derechos. Es decir, es preciso determinar cuáles son los contenidos mínimos y básicos que contemplan tales derechos y que deben ser objeto de protección. En la medida que se trata de derechos programáticos y progresivos, es necesario establecer de manera cierta cuáles son los ámbitos de protección que se irán asegurando y a qué ritmo, respetando siempre los contenidos mínimos e irrenunciables de protección que el Estado y la sociedad, en su conjunto, no pueden dejar de respetar, proteger y garantizar. Por supuesto, se insiste una y otra vez, la Corte no es competente para indicar los planes específicos que deben formularse e implementarse para superar el estado de cosas inconstitucional. Esa tarea corresponde a los órganos elegidos en democracia y dotados con la capacidad técnica para formular y ejecutar las políticas públicas. En tal medida, la precisión acerca de la definición de los objetivos y metas a seguir, corresponde también a los hacedores de la política pública. Sin embargo, es preciso que esta Sala identifique los fines y objetivos constitucionales mínimos que deberán ser tenidos en cuenta, sea cual sea la política que se adopte. Se trata de reglas y principios constitucionales básicos que deben atenderse necesariamente, so pena de desconocer el principio de supremacía constitucional, que asegura el sometimiento de cualquier ejercicio del poder al imperio de la Carta Política.

Las medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las órdenes de la Sentencia T-466 de 2016469 y las sentencias del Tribunal Superior de Riohacha y de la Corte Suprema de Justicia en este proceso, ayudan a precisar cuáles son esos mínimos objetivos constitucionales, con plena fuerza vinculante, que se deben tener en cuenta. Aquellas decisiones, al igual que esta, se orientan armónicamente a asegurar el goce efectivo de los derechos tutelados,

dentro del marco de su competencia. Los objetivos constitucionales mínimos deberán materializarse a través de indicadores de goce efectivo de los derechos (IGED) que, como se dijo, deberán hacer parte de los documentos que sean adoptados y deberán guiar las evaluaciones que posteriormente se hagan. Ahora bien, las acciones sugeridas para el cumplimiento de los objetivos constitucionales mínimos, son indicativas. Las entidades competentes tienen la facultad y la función de no realizarlas si, por ejemplo, cuentan con alternativas más efectivas para el logro de cada objetivo.

Los objetivos a alcanzar son:

1. Aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua
2. Mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y aumentar la cobertura de los de seguridad alimentaria
3. Aumentar y mejorar las medidas inmediatas y urgentes en materia de salud a cargo del Gobierno Nacional; formular e implementar una política de salud para La Guajira que permita asegurar el goce efectivo del derecho a la salud para todos los Wayúu
4. Mejorar la movilidad de las comunidades wayúu que residen en zonas rurales dispersas
5. Mejorar la información disponible para la toma de decisiones por todas las autoridades competentes para realizar acciones tendientes a la superación del estado de cosas inconstitucional
6. Garantizar la imparcialidad y la transparencia en la asignación de beneficios y en la selección de contratistas
7. Garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales
8. Garantizar un diálogo genuino con las autoridades legítimas del pueblo Wayúu

Carácter no taxativo de los objetivos, indicadores, acciones, plazos y metas

Los objetivos constitucionales mínimos que se adoptan en esta sentencia reflejan el contenido mínimo que, a juicio de la Sala, debe tener un plan para la superación del estado de cosas inconstitucional. Estos objetivos no son taxativos. Las entidades deben ejercer la iniciativa en la formulación de la política pública para plantear nuevos objetivos, esta-

blecer nuevas formas de identificar y entender los problemas del Departamento de La Guajira, proponer nuevas herramientas e implementar nuevas iniciativas, aun si se encuentran por fuera del marco de los objetivos que aquí se establecen. La presente sentencia no pretende abarcar la política pública de La Guajira, ni imponer ‘cláusulas pétreas’, sino que establece un marco general y mínimo a partir del cual las entidades deben seguir actuando, en conjunto con las comunidades y la sociedad civil, para mejorar las condiciones de quienes habitan en este Departamento.

Las acciones que se propongan deben ser concretas, observables y corresponder a hechos materiales y resultados en terreno. Si bien no hay una forma de proceder única (algunas acciones pueden corresponder a iniciativas reglamentarias o de planeación; pueden expedirse circulares o formularse nuevos modelos de atención), el resultado final deben ser acciones reales con beneficiarios concretos de las comunidades wayúu. En principio, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Tribunal Superior de Riohacha no deben admitir acciones reglamentarias o de planeación que no tengan un complemento claro de implementación en el terreno. **Tampoco deben admitir acciones formuladas exclusivamente con verbos abstractos o aspiracionales como “articular”, “coordinar”, “promover”, “fortalecer” o “mejorar”, pues estos responden más a objetivos que a acciones.**

Se anexa tabla de síntesis de objetivos, indicadores, acciones y órdenes específicas.¹⁵

Garantizar la sostenibilidad de todas las intervenciones estatales

“Para determinar el valor de los recursos que se destinan para la población wayuu es necesario que esta se haga con un énfasis diferencial y se tenga en cuenta que la dispersión de la población wayuu y las dificultades de acceso a las comunidades hacen que todo sea más costoso [...]” (Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu de la Zona de la Marina).

15. Anexo IV de la Sentencia T-302 de 2017.

Este objetivo constitucional mínimo tiene dos dimensiones.

a. En primer lugar se refiere a la permanencia en el tiempo de los efectos de las intervenciones estatales. Por ejemplo, en los proyectos que incluyan soluciones tecnológicas se deben prever las actividades de mantenimiento. En muchos casos las inversiones iniciales las realizará el Gobierno Nacional pero los gastos recurrentes para mantener las soluciones funcionando deberán realizarlos las entidades territoriales. El plan o los planes que se formulen deben prever esta necesidad e identificar previamente las fuentes de financiación.

b. En segundo lugar, se refiere al criterio constitucional de sostenibilidad fiscal establecido en el artículo 334 de la Constitución Política. La sostenibilidad fiscal implica que todos los compromisos que hagan las entidades deben tener una fuente de financiación, y que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales deben realizar un ejercicio de priorización presupuesta! para comprometer cada año recursos suficientes para la consecución de las metas, y en últimas, para el logro de los demás objetivos vinculantes y la superación del estado de cosas inconstitucional.

Para el logro de este objetivo, la Corte formula algunas acciones mínimas, sin perjuicio de las demás actividades que las entidades consideren pertinentes.

Las acciones y las metas que se formulen deben ser realistas desde el punto de vista presupuestal. Cada entidad del orden nacional cuenta en este momento con proyecciones a tres años de las posibles apropiaciones que podrá recibir, según el Marco de Gasto de Mediano Plazo. De igual forma, las entidades territoriales cuentan con sus propios Marcos Fiscales y Marcos de Gasto de Mediano Plazo, al igual que proyecciones realizadas desde el Gobierno Nacional en relación con el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. La formulación del plan o los planes para la superación del estado de cosas inconstitucional deberá tener en cuenta estas proyecciones para que las metas sean realizables. Las entidades deberán realizar una estimación inicial de los costos de las acciones a su cargo, y determinar si, de acuerdo con las proyecciones existentes, tendrán recursos suficientes para ejecutarlas.

Las entidades además deben buscar la sostenibilidad a mediano y largo plazo de las distintas intervenciones. En la búsqueda de este objetivo deben hacer todo lo que esté a su alcance, de acuerdo con las normas presupuestales, para asegurar la financiación constante de los distintos proyectos. Esto incluye, donde sea necesario y viable, el compromiso de vigencias futuras. Se deberán identificar las acciones que requieran el compromiso de vigencias futuras y la realización de los trámites conducentes a comprometerlas.

Se debe priorizar. Por último, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, al formular sus respectivos proyectos de presupuesto, deben priorizar la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta los derechos de los niños wayúu. Esta medida abarca a todas las entidades y dependencias de cada nivel, no solamente a los Ministerios o Secretarías de Hacienda y de Planeación.

Los recursos deben fluir oportunamente. El goce efectivo de un derecho fundamental, en especial en sus facetas prestacionales, no sólo depende de la existencia de recursos suficientes, también se necesita que estos fluyan a través de las entidades de forma adecuada y oportuna, es decir, en el momento que corresponde. Tan grave es no contar con los recursos, como tenerlos, pero que estos sean inaccesibles.

Las entidades del orden nacional deberán formular sus respectivos proyectos de inversión y registrarlos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), salvo mejor y más eficiente medida, específicamente las actividades y las metas que se aprueben en el marco del Mecanismo Especial creado por esta sentencia. En tal sentido, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, deberá tomar las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional como una prioridad de primer orden para los distintos ejercicios presupuestales, y determinar la forma en que los recortes presupuestales en la forma de decretos de aplazamiento y otras figuras, no afecten o afecten mínimamente las acciones para la superación del estado de cosas inconstitucional. La protección del goce efectivo del derecho a una vida digna y a un desarrollo armónico e integral de las niñas y los niños wayúu es urgente. En tal sentido, también el Mecanismo Especial

solicitará a las entidades territoriales que prioricen la superación del estado de cosas inconstitucional dentro de la formulación de proyectos de inversión para la aprobación de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) en el marco del Sistema General de Regalías, y ordenará al Departamento Nacional de Planeación asesorar a las entidades territoriales en la formulación de estos proyectos. En el marco del cumplimiento de esta orden, la Corte sugiere la formulación o actualización de los proyectos tipo del Departamento Nacional de Planeación para lograr los distintos objetivos vinculantes de esta sentencia.

En relación con el Sistema General de Participaciones, la Corte toma nota de la decisión del Gobierno Nacional de asumir la ordenación del gasto en salud, agua potable y educación en el Departamento de La Guajira. La implementación de esta decisión debe llevar al uso adecuado de los recursos para lograr, entre otros objetivos, la superación del estado de cosas inconstitucional que afecta los derechos de los niños y niñas wayúu. El Mecanismo Especial deberá, con los Ministerios de Hacienda, Salud, Vivienda y Educación, lograr que en la implementación de esa decisión se contemple la financiación de las acciones tendientes a la superación de dicho estado de cosas. Igualmente las entidades territoriales (Riohacha, Maicao, Uribía y Manaure, específicamente) deberán priorizar este propósito en los gastos a cargo de los recursos propios, como por ejemplo los provenientes del Sistema General de Regalías. Por último, el Mecanismo Especial deberá convocar a las entidades territoriales y a las autoridades wayúu, para que en la suscripción de los contratos tendientes a determinar los proyectos en que se invertirán los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI), se incluyan prioritariamente proyectos para la superación del estado de cosas inconstitucional. En este punto, la Corte considera que el asunto que se abordó en la Sentencia T-155 de 2015 es una problemática generalizada.” Por lo tanto, el Departamento Nacional de Planeación debe realizar un programa de capacitación en estructuración de proyectos de inversión para las autoridades wayúu, con énfasis en superar el estado actual de cosas. Este programa, como todas las demás acciones, deberá contar con espacios

de participación y consulta previa, como se explica en el último objetivo constitucional mínimo que se identifica.

Los indicadores y las metas que se formulen en relación con estos objetivos deberán dar cuenta, no solamente del esfuerzo presupuestal realizado, sino de la eficiencia en el gasto público, de manera que las entidades puedan lograr una mayor garantía de derechos con los mismos recursos. Salvo mejor criterio de las entidades, algunos indicadores pueden ser el aumento porcentual de recursos per cápita destinados a los niños y niñas del pueblo wayúu, el porcentaje de proyectos con fuentes de financiación aseguradas para todo el horizonte temporal del plan o los planes que se formulen o la eficiencia del gasto en salud, alimentación y agua potable para los niños y niñas del pueblo Wayúu. Para el cumplimiento de este objetivo mínimo constitucional, se insiste, se deberá tener contar con el apoyo de entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional.

Fundación Caminos de Identidad FUCAI, fundada en 1991, es una organización con sede en Colombia, que trabaja en favor del mejoramiento de condiciones de vida de comunidades indígenas en condiciones de alta vulnerabilidad, en alianza con entidades públicas, privadas, organizaciones no gubernamentales, universidades y organizaciones étnico-territoriales. Contribuye con el fortalecimiento de capacidades básicas de estas poblaciones en educación, soberanía alimentaria, familia, niñez y juventud así como con el ejercicio efectivo de sus derechos ciudadanos con base en el reconocimiento y respeto a su cultura e identidad. FUCAI fue galardonada en 2015 con el premio Bartolomé de las Casas, en reconocimiento a su trabajo en beneficio de los pueblos indígenas de La Guajira colombiana y la cuenca amazónica de varios países.

CAF—banco de desarrollo de América Latina, fue creado en 1970 y está conformado por 19 países —17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal— y 13 bancos privados de la región. Promueve un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo para la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina. La Dirección de Innovación Social (DIS) es un área de CAF que se comporta como un laboratorio que identifica ideas y modelos para el desarrollo de soluciones a los desafíos sociales que enfrenta América Latina, particularmente los de las poblaciones más vulnerables.