1

Discriminación racial en Colombia: informe alterno ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU 2009

PROGRAMA DE JUSTICIA GLOBAL Y DERECHOS HUMANOS
DOCUMENTOS NÚMERO 1
ISSN 2145-2369

Discriminación racial en Colombia: informe alterno ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU -CEDR- 2009

Editor General:
César Rodríguez Garavito
Coordinadora Editorial:
Isabel Cavelier Adarve

Colaboradores de este documento:

Observatorio de Discriminación Racial (Universidad de los Andes, Proceso de Comunidades Negras, Dejusticia), Comisión Colombiana de Juristas, Autoridad Nacional de Gobierno Indígena de Colombia (ONIC)

Diseño y armada electrónica
Alejandro Ospina

Impreso en Colombia – Printed in Colombia

El Observatorio de Discriminación Racial agradece a la Fundación Ford por apoyar su participación en este informe

Programa de Justicia Global y Derechos Humanos
Universidad de los Andes - Facultad de Derecho
Carrera 1 Nº 18 A - 10, Bloque RGC, Teléfonos: [571] 332 4099 - 339 4949 ext: 3370
Página web: www.justiciaglobal.info - e-mail: justiciaglobal@uniandes.edu.co
Bogotá, Colombia.

Ediciones Uniandes
Carrera 1 No. 19 – 27, Edificio AU 6,
Teléfonos: [571] 339 4949 - 339 4999. Ext: 2133. Fax: Ext. 2158
Página web: http//:ediciones.uniandes.edu.co - e-mail: infeduni@uniandes.edu.co
Bogotá, Colombia.

Programa de Justicia Global y Derechos Humanos - Documentos

Observatorio de Discriminación Racial, Comisión Colombiana de Juristas, Autoridad Nacional de Gobierno Indígena de Colombia –ONIC-

© 2009 Justicia Global y Derechos Humanos Documentos. Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción parcial o total, su registro en o transición por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin autorización escrita de los editores.

Tabla de contenido

Presentación 5

Panorama general sobre los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes en Colombia 7

A. Legislación sobre discriminación racial 12

B. Políticas públicas para eliminar la discriminación racial en Colombia 16

C. La segregación de facto persiste en el contexto colombiano 26

D. Prohibición de la discriminación racial y de la promoción al odio racial 28

E. Igualdad en el acceso a la justicia 32

F. Derechos civiles a la vida, a la integridad, a la seguridad, y a la libertad 33

G. Derechos políticos 39

H. Propiedad, territorio y desplazamiento forzado 44

I. Derechos económicos, sociales y culturales 57

J. Acceso a establecimientos públicos 69

K. Inexistencia de un recurso judicial idóneo y efectivo para casos de discriminación racial 78

L. Deficiencias que persisten en la política de etnoeducación y en la Cátedra de Estudios Afrocolombianos 81

M. El Estado colombiano continúa rehusándose a aceptar la competencia del Comité 84

N. Propuestas de recomendaciones al Estado colombiano 85

Resumen Ejecutivo
Informe alterno al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 97

Executive Summary
Alternate Report to the Fourteenth Report presented by the Colombian State to the Committee for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination 123

Anexo. Observaciones finales al Estado Colombiano del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). 75º periodo de sesiones (Agosto 2009) 149

Presentación

Este informe es el resultado de una coalición de organizaciones que se presentaron ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU –CEDR–, conformada por el Observatorio de Discriminación Racial, la Comisión Colombiana de Juristas y la Autoridad Nacional de Gobierno Indígena de Colombia –ONIC-. Al final del documento, se encuentran las Observaciones Finales del Comité CEDR, que surgieron del proceso de evaluación al Estado Colombiano.

El Observatorio de Discriminación Racial es un espacio de investigación y discusión para documentar las prácticas de racismo en Colombia y desarrollar acciones en contra de ellas. Está compuesto por el Programa de Justicia Global y Derechos Humanos y el Cijus de la Universidad de Los Andes, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y el Proceso de Comunidades Negras.

El Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de Los Andes impulsa acciones jurídicas, estudios, cursos e intervenciones públicas que promueven el derecho internacional de los derechos humanos. Está conformado por profesores y estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y trabaja en red con universidades, movimientos sociales, ONG, entidades estatales y organismos internacionales de América Latina y otras partes del mundo.

La Comisión Colombiana de Juristas es una organización no gubernamental de derechos humanos, con estatus consultivo ante Naciones Unidas, filial de la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra y de la Comisión Andina de Juristas, con sede en Perú. Es una organización pluralista, aconfesional, no vinculada a partidos políticos, que busca la plena vigencia del Estado social y democrático de derecho, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

La Autoridad Nacional de Gobierno Indígena de Colombia –ONIC- es una entidad sin ánimo de lucro de los pueblos y organizaciones indígenas de Colombia, que desarrolla y fortalece los principios de Unidad, Territorio, Cultura y Autonomía que han orientado la resistencia y la lucha de los pueblos indígenas colombianos. Asimismo, protege la integridad étnica, física y cultural, de los pueblos indígenas, a través de la defensa y promoción de sus derechos. Hacen parte de esta gran organización o gran Maloca a nivel nacional, 42 organizaciones indígenas de todo el país. En el nivel internacional está articulada a la Coordinadora Andina de Regiones (CAOI) y al Enlace Continental de Mujeres.

Panorama general sobre los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes en Colombia

1. El Estado colombiano ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR) en 1981, mediante la ley 22 del mismo año. Más de un cuarto de siglo después, la implementación de las acciones a las que se obligó el Estado es una tarea pendiente. En efecto, como se verá a lo largo de este informe, las políticas y acciones del Estado contra la discriminación racial han sido tímidas e intermitentes y han respondido más a las presiones de la sociedad civil y los organismos internacionales de derechos humanos que a una voluntad política firme de reconocer y combatir las arraigadas prácticas de discriminación racial en el país.

2. En Colombia las principales víctimas de la discriminación racial y el racismo son los miembros de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes[1]. A lo largo de este informe se demostrará cómo la precaria situación de garantía de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades negras revela la existencia y persistencia de racismo estructural en Colombia. Muchos factores de exclusión y marginalidad son compartidos tanto por los pueblos indígenas como por la población afrodescendiente. Sin embargo, otras formas de vulneración se presentan de manera más específica en cada uno de estos grupos poblacionales. En este informe presentaremos tanto unas como otras. La exposición de estas prácticas permitirá al Comité observar la precaria situación de implementación de la CIEDR por parte del Estado colombiano.

3. De acuerdo con el censo realizado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), en Colombia existen 87 pueblos indígenas, que cuentan con una población que asciende a cerca de 1.400.000 habitantes, los cuales representan el 3,3% de la población nacional[2]. Por su parte, la Autoridad Nacional de Gobierno Indígena (ONIC), afirma que en Colombia habitan 102 pueblos indígenas, 15 de los cuales aún no han sido reconocidos por el Estado colombiano[3]. Aunque se puede encontrar población indígena a lo largo de todo el territorio nacional, existen zonas en las cuales hay una alta densidad demográfica,

1 Existe un debate académico y social sobre el término que debe ser utilizado para referirse a la población cuyos derechos son el objeto de este informe: negra, afrodescendiente o afrocolombiana. A estos términos se suman los referidos a las personas originarias de centros demográficos y culturales prominentes: palenqueros (de Palenque, Bolívar) y raizales (del archipiélago de San Andrés y Providencia). Dado que este informe no pretende mediar en estas discusiones, sino ceñirse a la documentación de violaciones de derechos humanos, no se toma partido por ninguna de estas denominaciones. Utilizamos, por razones prácticas, la terminología más incluyente que adoptó el censo de 2005 como resultado de la presión del movimiento afrocolombiano: población negra, afrodescendiente, palenquera y raizal. También por razones prácticas y brevedad de exposición, a lo largo del informe acudimos con frecuencia a las formas resumidas que distintos actores sociales y estatales utilizan, esto es, 'población afrodescendiente', 'población afrocolombiana' o 'población negra'. Siempre que se usan estas versiones abreviadas se está haciendo alusión a la expresión más extensa e incluyente.

2 Estos datos han sido tomados del Censo Nacional elaborado por el Departamento Nacional de Estadística en el año 2005, consultado en la página web: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf.

3 Ver en el anexo 4 y 5 al final del informe la lista completa de los 102 pueblos indígenas de Colombia, y la lista y características de los pueblos indígenas que no fueron incluidos en el censo nacional de poblaciones.

constituyendo alrededor de la mitad de la población de algunos departamentos (Guainía, Vaupés, La Guajira, Amazonas y Vichada). Del total de la población indígena, el 78% habita en zonas rurales, en territorios que se encuentran organizados como resguardos, parcialidades indígenas o territorios no delimitados legalmente. Un porcentaje menor habita en zonas urbanas. Sin embargo, en los últimos años ha habido un progresivo "proceso migratorio hacia las zonas urbanas del país" [4], que ha generado un aumento del número de personas indígenas que habitan en las zonas urbanas. Los principales factores que han desencadenado este proceso han sido, por un lado, el agotamiento de las tierras de los resguardos y, por el otro, el desplazamiento forzado causado por las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que han tenido que padecer[5].

4. Los pueblos indígenas muestran manifestaciones culturales variadas, relacionadas con características lingüísticas, organización social y política, relaciones económicas y de producción y manejo y relaciones con el ambiente que los circunda. En Colombia existen 64 lenguas amerindias que se agrupan en 13 familias lingüísticas; una gran diversidad de formas de organización social basadas en relaciones de parentesco; varias formas de gobierno construidas sobre la base de autoridades tradicionales de carácter ancestral; numerosas formas de producción con mano de obra familiar y comunitaria y economías fundadas en la autosubsistencia y en el intercambio a pequeña escala[6].

5. Por otro lado, Colombia es el segundo país de América Latina, después de Brasil, con mayor cantidad de ciudadanos afrodescendientes. De acuerdo con el último censo realizado a nivel nacional en 2005, el 10,6% de la población colombiana es afrocolombiana, correspondiente a un total de 4.311.757[7] personas[8]. A pesar de ello, a lo largo de la historia la población afrocolombiana ha sido ampliamente invisibilizada y discriminada.

6. La Constitución Política y la legislación nacional han reconocido los derechos específicos de los pueblos indígenas y de la población afrodescendiente, a pesar de que el reconocimiento de los derechos de esta última es menos significativo que el de los derechos de los pueblos indígenas. Como se mostrará a lo largo de este informe, dichos desarrollos normativos no se han traducido en la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas y de la población afrocolombiana, que siguen siendo constantemente vulnerados. Para ambos grupos étnicos la discriminación racial sigue siendo una realidad cotidiana.

7. Los derechos de los pueblos indígenas siguen siendo amenazados y vulnerados, principalmente como consecuencia del conflicto armado interno frente al cual de manera reiterada se han declarado neutrales. En efecto, tal como lo reconociera en su momento el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la mayoría de los 87 pueblos indígenas "han sido víctimas de desplazamiento forzado o de amenazas a causa del conflicto armado interno"[9]. En algunos casos esta situación es especialmente preocupante, ya que las amenazas o violaciones de los derechos de los pueblos indígenas han sido tan graves que, de

4 Departamento Administrativo de Planeación, Colombia: Una Nación Multicultural, mayo de 2007, consultado en la página web: www.dane.gov.co/censo/files/presentaciones/grupos_etnicos.pdf.

5 Ibídem.

6 Departamento Nacional de Planeación, "Dimensiones Especiales del Desarrollo", En: *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos*. Págs. 492 y 493, consultado en la página web: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND_2006_2010/Capi_7_FINAL.pdf.

7 DANE, Censo 2005, Sistema de Consulta de la Información Censal REDATAM, 2005, consultado en la página web: http://190.25.231.242/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl

8 Uno de los debates más amplios que todavía están vigentes en torno a la garantía de los derechos de la población afrocolombiana es el de la manera de cuantificar la población afrodescendiente en Colombia. Las cifras del Censo de 2005 no son de ninguna manera pacíficas. Hay gran polémica sobre la manera en que se incluyó la pregunta por la pertenencia étnica en el instrumento de encuesta, excluyendo la palabra "moreno" del cuestionario, dejando así por fuera a todas aquellas personas afrocolombianas que podrían autocalificarse usando ese criterio. Hay, de hecho, discrepancias abismales entre distintas fuentes de medición demográfica. Para un estudio detallado de este asunto ver el Primer Informe sobre Racismo y Derechos de la Población Afrocolombiana, elaborado por el Observatorio de Discriminación Racial (ODR), Rodríguez Garavito César, Tatiana Alfonso Sierra e Isabel Cavelier Adarve, 2009. *Raza y derechos humanos en Colombia*, Bogotá: Ediciones Uniandes, capítulo 2 sobre las cifras de la discriminación.

9 "ACNUR alerta sobre desplazamiento de Indígenas", periódico El Espectador.com, 8 de agosto de 2008, consultado en la página Web: http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-acnur-alerta-sobre-desplazamiento-de-indigenas. Ver también: Tribunal Permanente de los Pueblos, sesión Colombia, Audiencia sobre Genocidio Indígena – Atanquez 18 y 19 de julio de 2008. Relatoría.

acuerdo con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), "18 de los grupos más pequeños están en riesgo de desaparecer"[10]. En 2004, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas había expresado preocupación por las "amenazas de extinción de varias comunidades en Colombia" y había señalado que al menos doce pequeños pueblos indígenas en el Amazonas están a punto de extinguirse por efecto de diversos procesos (conflicto armado, cultivos ilícitos, destrucción del medio ambiente, megaproyectos económicos) y sus secuelas en las condiciones de subsistencia de esa población (desplazamientos forzados, asesinatos selectivos de líderes, destrucción de la economía de subsistencia, deterioro de la salud, desintegración del tejido social de la comunidad y de la identidad cultural propia). A raíz de esta grave situación, el Relator recomendó que se recurra de manera urgente a la asesoría del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la prevención del genocidio[11]. Cinco años después, en enero de 2009, la Corte Constitucional de Colombia expresó su preocupación por la indiferencia de las autoridades públicas encargadas de proteger a los grupos indígenas, pues para estas autoridades ha permanecido "invisible" el exterminio cultural y/o físico que amenaza a "no menos de treinta etnias"[12].

8. Las cifras también demuestran cómo la población afrodescendiente se encuentra en una situación de desventaja frente a la población mestiza. Las desventajas estructurales de la población afrocolombiana se hacen patentes cuando se examinan indicadores demográficos básicos, que revelan una brecha profunda en relación con la población mestiza. Dos ejemplos dicientes son la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida. En efecto, la tasa de mortalidad infantil para los niños afrodescendientes es mucho mayor (1,78 veces) que la de la población general[13]. En cuanto a la esperanza de vida, los hombres afrodescendientes viven, en promedio, seis años menos que el promedio nacional, mientras que una mujer negra promedio puede esperar vivir casi once años menos que el promedio nacional[14]. De la misma manera, la población afrocolombiana sufre más de hambre, pobreza e indigencia que la población mestiza, y tiene ingresos inferiores[15].

9. Este patrón de marginalidad, sumado a la concentración de la población negra en algunas regiones del país (en especial los litorales Pacífico y Atlántico), sirve hoy para negar la discriminación racial y excusar la inacción del Estado en ellas. De hecho, una de las respuestas más recurrentes del Estado colombiano frente a las críticas por la situación de los afrocolombianos consiste en señalar que esta no se debe a la existencia de discriminación racial, sino al hecho de que la gente negra en Colombia habita lugares inhóspitos[16].

10. El mito de la democracia racial[17] que prevalece en el país ha propiciado la ausencia de políticas públicas contundentes dirigidas a combatir la discriminación en la práctica y la falta de voluntad estatal para la adopción de nuevas medidas normativas en este sentido. En efecto, Colombia fue uno de los 11 Estados que el 13 de septiembre de 2007 se abstuvo de aprobar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue concebida como un instrumento para proteger a la vez la igualdad y la diversidad de los pueblos indígenas. Para justificar su decisión, el Estado colombiano ha argumentado de manera reiterada que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas resulta contraria a algunas normas que hacen parte del derecho interno, en particular aquellas relativas a la necesidad de consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en las decisiones que los afecten. El 21 abril de 2009, el Gobierno colombiano anunció su "respaldo unilateral a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a su espíritu y a los principios que la inspiraron"[18]. A pesar de este pronunciamiento los derechos de los pueblos indígenas siguen siendo permanentemente violados, como veremos a lo largo del presente escrito.

10 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009, op. cit., capítulo 2 sobre las cifras de la discriminación.

11 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Adición Misión a Colombia,* E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004, párr. 57 y 115.

12 Corte Constitucional, auto 004 de 2009.

13 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009, op. cit., capítulo 2 sobre las cifras de la discriminación.

14 Ibídem.

15 Ibídem.

16 Ibídem.

17 Ibídem.

18 Comunicado de prensa de la Presidencia de la República de Colombia: "Gobierno anuncia respaldo unilateral a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", 21 de abril de 2009, consultado en la página web: : http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/abril/21/10212009.html

11. Este informe da cuenta de los efectos de esta inacción del Estado frente a la situación de constante discriminación a la que están sometidos tanto la población afrocolombiana como los pueblos indígenas de Colombia. A pesar de algunos avances en la materia, las circunstancias actuales demuestran cómo sigue prevaleciendo la ausencia de medidas contundentes de política pública y de acción afirmativa que permitan a la población afrocolombiana y a los pueblos indígenas superar la marginalidad, y que erradiquen la discriminación racial de que son víctimas.

12. El escrito que se presenta al Comité da cuenta del incumplimiento por parte del Estado colombiano de las obligaciones que éste contrajo en virtud de la suscripción de la CIEDR. Para efectos de una mayor claridad expositiva y una mejor coherencia argumentativa, el informe está dividido en secciones de acuerdo con los artículos de la Convención. Al inicio de cada una de ellas, se transcribe el artículo de la CIEDR que se analiza, y luego se presentan en acápites los principales problemas que dan cuenta del desconocimiento de cada uno de los artículos.

13. En Colombia, la ausencia de legislación o la falta de aplicación de la misma, la ausencia de políticas públicas y de implementación de medidas, planes y programas orientados a proteger la igualdad y la diversidad de los grupos étnicos, han desembocado en graves violaciones a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y la población afrocolombiana. Los principales problemas que afectan a estas poblaciones, y que fueron identificados en este informe son, entre otros, los siguientes: la segregación de facto, la estigmatización y los señalamientos graves y continuos por parte de altos funcionarios del gobierno, la ausencia de penalización de los actos de discriminación y de acciones judiciales que permitan denunciarlos, y la falta de garantía de derechos como la consulta previa, el territorio, la autonomía, el derecho a una vida libre de violencia, la salud, la educación, la vivienda y el trabajo. Estas y otras violaciones serán presentadas en el presente informe

Artículo 2

1. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:

a) Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación;

b) Cada Estado parte se compromete a no fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas u organizaciones;

c) Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;

d) Cada Estado parte prohibirá y hará cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones;

e) Cada Estado parte se compromete a estimular, cuando fuere el caso, organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial.

2. Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

A. Legislación sobre discriminación racial

14. La Constitución Política colombiana reconoce explícitamente el derecho a la igualdad, al establecer que las personas son iguales ante la ley y que gozarán de los mismos derechos y oportunidades (CP, art. 13). También establece los criterios con base en los cuales está prohibido hacer distinciones entre las personas: sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El artículo 13 reconoce además la posibilidad de que el Estado promueva medidas a favor de los grupos discriminados o marginados (acciones afirmativas) para garantizar que la igualdad sea real y efectiva. Por otro lado, la Constitución Política consagra el reconocimiento y respeto de la diversidad cultural de la nación en su artículo 7. El marco constitucional colombiano para eliminar la discriminación racial, en lo que se refiere a la población afrocolombiana y a los pueblos indígenas, abarca la dimensión formal y material de la igualdad, así como el desarrollo de su diversidad cultural en tanto grupos étnicos.

15. A pesar de las graves y continuas violaciones a los derechos de los grupos étnicos documentadas en este informe, el Congreso colombiano no ha expedido legislación específica para proteger a las personas de los actos discriminatorios ni para garantizar el derecho a la igualdad de grupos tradicionalmente marginados y discriminados, como los pueblos indígenas y la población afrocolombiana. En el período legislativo que comenzó el 20 de julio de 2007 se tramitaron dos iniciativas legislativas que pretendían crear un Estatuto Antidiscriminación. Por un lado, un grupo de congresistas presentó el Proyecto de Ley 040 de 2007, por medio del cual se pretendía desarrollar el artículo 13 de la Constitución Política y establecer medidas para prevenir, erradicar y sancionar toda forma de discriminación. De forma paralela, el 15 de agosto de 2007, la Defensoría del Pueblo presentó al Senado de la República el Proyecto de Ley 068 de 2007, por medio del cual se perseguían los mismos objetivos[19]. Dado el trámite paralelo y la convergencia de los temas, los proyectos fueron acumulados. Los dos proyectos incluían a diferentes grupos de población: las mujeres, las personas LGBT, la población afrocolombiana, los pueblos indígenas, el pueblo Rom, el pueblo raizal y las personas en situación de discapacidad física o mental. El proyecto de la Defensoría del Pueblo señalaba conductas discriminatorias a partir de los criterios sospechosos del artículo 13 (orientación sexual, género, etnia, raza, orientación política o filosófica, religión, edad, discapacidad, condición social y condición de salud), mientras que el proyecto de ley de los senadores Parody y Benedetti incluía conductas discriminatorias por ámbitos (laboral, público y privado, educativo, de la seguridad social, y otras formas de discriminación en ámbitos y servicios públicos).

16. El proyecto de ley pretendía regular de forma integral el derecho a la igualdad, definiendo conductas discriminatorias, estableciendo acciones afirmativas y mecanismos de prevención, protección, sanción y reparación para las víctimas de actos discriminatorios. Dadas esas características, el proyecto de ley debía tramitarse como una ley estatutaria[20]. A pesar de la importancia del proyecto y de la necesidad de que el trámite legislativo continuara rápidamente para la aprobación de la ley estatutaria, el Congreso sólo incluyó la discusión del proyecto de ley para marzo de 2008. La legislatura terminó el 20 de junio de 2008, sin que se diera trámite a los otros debates necesarios para su aprobación, siendo en consecuencia archivado. Finalmente, el 6 de agosto de 2008, el proyecto de ley antidiscriminación fue presentado para que fuera tramitado en este nuevo período de sesiones que termina en junio 20 de 2009. Actualmente, el proyecto de ley se encuentra inscrito en la Cámara de Representantes, pero su discusión no ha sido programada para el primer debate, razón por la cual es previsible pensar que, como sucedió hace un año, debido las normas sobre trámite legislativo, el proyecto sea nuevamente archivado[21].

19 Este proyecto de ley, presentado por la Defensoría del Pueblo, fue el resultado de un proceso participativo que la entidad realizó con organizaciones sociales afrocolombianas, organizaciones de personas discapacitadas, de mujeres, de población con orientación sexual diversa (LGBT), organizaciones del pueblo Rom y organizaciones indígenas.

20 El artículo 152 de la Constitución Política establece que cuando un proyecto de ley regule de forma integral un derecho fundamental -como la igualdad en este caso-, debe tramitarse como ley estatutaria. Las leyes estatutarias requieren mayoría absoluta de los miembros del Congreso, su trámite debe agotarse en una sola legislatura -un año-, y deben ser revisadas por la Corte Constitucional antes de su promulgación (CP, art. 153).

21 Cámara de Representantes, agenda Legislativa. Información disponible en www.camara.gov.co consultada el 2 de mayo de 2009.

17. Por otro lado, la normatividad colombiana incluye también el decreto 1320 del 15 de julio de 1998, que ha limitado la aplicación de la consulta previa de manera incompatible con el Convenio 169 de la OIT, tal y como lo ha considerado en varias ocasiones la Corte Constitucional[22] y el Consejo de Administración de la OIT[23]. Como consecuencia de la aplicación de este decreto, no existe un procedimiento legal que respete el derecho a la integridad cultural de los grupos étnicos y que les haya sido debidamente consultado (al respecto ver sección G.4 de este informe sobre derechos especiales de participación y consulta previa).

18. Finalmente, cabe resaltar por sus impactos negativos para los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, la aprobación de leyes promovidas por el Gobierno como el Estatuto de Desarrollo Rural (ley 1152 de 2007), la Ley general forestal (ley 1021 de 2006), el Plan Nacional de Desarrollo (ley 1151 de 2007) y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (ley 1143 de 2007). Todas estas normas contienen afectaciones concretas a derechos reconocidos constitucionalmente en favor de las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y la población afrodescendiente. Afectan, en especial, el derecho fundamental a la consulta previa, de acuerdo con el cual los pueblos indígenas y la población afrodescendiente deben ser consultadas sobre las iniciativas legislativas y las medidas administrativas que los puedan afectar. La violación de este derecho ha sido reconocido por la Corte Constitucional colombiana que, en sentencias C-030 de 2008, C-461 de 2008 y C-175 de 2009, declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley general forestal, la suspensión de la ejecución de las medidas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo susceptibles de incidir sobre los derechos de pueblos indígenas y población afrodescendiente y la inconstitucionalidad de la totalidad del Estatuto de Desarrollo Rural, respectivamente, por desconocer el derecho fundamental de estos grupos a ser consultados.

A.1 Legislación sobre pueblos indígenas

19. Además de los derechos generales consagrados en la Constitución a favor de los grupos étnicos, la Carta Política incluye varias menciones específicas a derechos de los pueblos indígenas. Así, promueve que los miembros de los pueblos indígenas participen en el Senado y en la Cámara de Representantes (artículo 286); establece que los territorios de los pueblos indígenas se consideran entidades territoriales con autonomía administrativa y presupuestal (artículo 246); crea jurisdicciones especiales mediante las cuales autoriza a los pueblos indígenas para aplicar justicia dentro de su territorio de conformidad con sus normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a la ley; y contiene un reconocimiento especial de la forma de gobierno de los pueblos indígenas, señalando que "de conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por los consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades" (artículo 330).

20. A diferencia de las comunidades negras, los pueblos indígenas no aparecen por primera vez en el sistema jurídico colombiano con la Constitución de 1991. Su tratamiento como grupo étnico diferenciado se hizo por primera vez en el marco de la Constitución de 1886[24] con la ley 89 de 1890 "por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada".

21. Así, la normatividad nacional reconoció la existencia de los pueblos indígenas bajo la consideración discriminatoria de "salvajes" que debían reducirse a "la vida civilizada". Se trataba de una norma que desarrollaba asuntos relacionados con la organización de los cabildos indígenas bajo la idea de una regulación autónoma[25], acorde con los usos y costumbres de estos pueblos y que debía respetar la normatividad general.

22. Posteriormente entró en vigencia la ley 55 de 1905 "por la cual se ratifica la venta de varios bienes

22 Corte Constitucional, sentencia T-652 de 1998, M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Ver también Corte Constitucional, sentencia T-737 de 2005. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

23 Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, publicado el 6 de marzo de 2009, la Comisión con respecto a la aplicación del Convenio 169 se pronunció sobre Colombia en relación con el Pueblo Embera que habita los resguardos de Pescadito y Chidima, que pertenecen a la Asociación de Cabildos Kunas Emberas y Katíos – ACIKEK-.

24 La Constitución de Colombia de 1886 fue la Carta Política que rigió la vida constitucional del país desde finales del siglo XIX hasta finales del siglo XX, cuando fue derogada por la Constitución de 1991.

25 Se trata de una autonomía relativa en los términos planteados por la ley, que en ciertas circunstancias señala la necesidad de intervención y aprobación de las autoridades en la distribución de las tierras (artículo 7, numeral 4) y en el aprovechamiento con fines como el bien común (artículo 7 numeral 7).

nacionales y se hace cesión de otros". Esta ley, motivada por intereses comerciales relacionados con la explotación del petróleo, se tradujo en la pérdida de territorios para los pueblos indígenas y en la apropiación de los mismos por parte de comerciantes. De modo que, luego de haber sido reconocidos legalmente sus territorios y de haberse instituido mecanismos para la protección de su posesión, a través de esta norma se les da tratamiento de bienes baldíos susceptibles de ser aprovechados para intereses comerciales.

23. Años más tarde, el Congreso de la República aprobó la ley 200 de 1936 "Sobre régimen de tierras", que materializó una reforma agraria en la que la propiedad adquiere una función social y cobra importancia la explotación económica de los territorios, sobre la formalidad de un título constitutivo de dominio. De esta manera, se abrió la posibilidad de otorgar tierras ajenas a quienes las cultiven y se aplicó el proceso de expropiación de tierras por parte del Estado y el de la extinción de dominio por inactividad superior a los 10 años.

24. Dicha reforma introducida por la ley 200 de 1936 fue desarrollada en la ley 135 de 1961 "Sobre reforma social agraria" que condicionó la adjudicación de bienes baldíos al concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas, cuando el territorio se encontrara ocupado por estas comunidades[26]. Al mismo tiempo, reguló lo relacionado con la dotación de tierras para las parcialidades indígenas por parte del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA. Posteriormente, la concepción sobre pueblos indígenas comenzó a cambiar. Esto sucedió con el decreto 2001 de 1988 que reglamentó la ley 135 de 1961 en lo relativo a la constitución de los resguardos de tierras indígenas por parte del INCORA y que definió el resguardo indígena como "una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales".

25. De esta manera, se pasó de la concepción de la ley 89 de 1890, de acuerdo con la cual los resguardos eran lugares en donde "los salvajes van reduciéndose a la vida civilizada", a una definición que adopta el concepto de "comunidad indígena" y que se refiere al reconocimiento de un sujeto de derechos colectivos. Esta definición se conservó hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 que reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación (ver parte A. de este informe sobre legislación sobre discriminación racial).

26. Antes de la expedición de la Constitución de 1991 se aprobó también la ley 21 de 1991 aprobatoria del Convenio 169 de 1989 de la OIT y que hace un reconocimiento del carácter colectivo de los pueblos tribales y los pueblos indígenas, dotándolos de cierta autonomía y de mecanismos de participación, reconociendo además la especial relación de estos pueblos con la tierra y en particular el deber del Estado de consultar a dichos pueblos sobre las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos.

27. Además de las anteriores leyes, con posterioridad a la Constitución de 1991 se estableció el reconocimiento del derecho de asociación de los pueblos indígenas, derecho desarrollado en el decreto 1088 "por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas", que entró en vigencia el 10 de junio de 1993. Este decreto ampara la asociación de los pueblos indígenas de forma tal que se materialice tanto su participación, como su desarrollo integral.

28. Esto evidencia que normas presentadas por el Gobierno como parte del marco legislativo relativo a los grupos étnicos[27] violan los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes que han tenido que ser corregidas reiteradamente por la Corte Constitucional colombiana.

A.2 Legislación sobre población afrocolombiana

29. Colombia ha proferido varias leyes que reconocen los derechos étnicos de la población afrocolombiana. La primera vez que las comunidades negras aparecieron en el sistema jurídico como grupo étnico diferenciado fue en el artículo 55 transitorio de la Constitución Política que ordenaba al Congreso legislar sobre el derecho de propiedad colectiva sobre los territorios habitados ancestralmente por este grupo étnico. Posteriormente el Congreso de la República

26 La ley 135 de 1961, en su artículo 29, establece que: "(...) Así mismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por indígenas, sino con el concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas".

27 Decimocuarto informe periódico presentado por el Estado colombiano al CEDR, Págs. 18 – 19, párrafo 82, d.

expidió la ley 70 de 1993 en la que se consagra el derecho de propiedad colectiva a favor de las comunidades negras, definidas como el "conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos"[28]. Adicionalmente, esta ley consagró la protección de las prácticas culturales, de los usos tradicionales de los recursos naturales, y la garantía del desarrollo económico y social de las comunidades.

30. Después de la ley 70 de 1993, Colombia ha proferido otras leyes y decretos que reconocen los derechos de la población afrocolombiana como grupo étnico (ver el anexo 1 a esta sección del informe). El problema actual de Colombia no es sólo la expedición de legislación, sino los obstáculos que la legislación existente enfrenta para hacer realidad los derechos de las comunidades negras.

31. La propiedad colectiva de los territorios es uno de los derechos más vulnerados en la práctica. El reconocimiento legislativo no ha sido suficiente para garantizar que las comunidades negras puedan disfrutar de sus territorios ancestrales y, con ello, garantizar su supervivencia como grupo étnico. Por un lado, los procesos se prolongan de manera injustificada y desproporcionada. Por otro, no se garantiza la adquisición de la propiedad, a pesar de que las comunidades cumplen con los requisitos establecidos en la ley 70 de 1993 y el decreto 1745 de 1995. Muestra de ello es el caso de la comunidad negra asociada en la Organización Popular Campesina del Alto Atrato "Cocomopoca", ubicada en los municipios de Lloró y Bagadó en el departamento del Chocó. Esta comunidad interpuso la solicitud del título colectivo el 16 de diciembre de 1999. Sin embargo, sólo hasta el 28 de mayo de 2008 –casi 10 años después– recibieron una respuesta por parte de la Unidad Nacional de Tierras Rurales del Ministerio de Agricultura (UNAT). A pesar del compromiso del Estado colombiano de realizar los procesos de titulación colectiva, la UNAT decidió negar el título colectivo a Cocomopoca por considerar que no se "observaron los trámites legales y reglamentarios" establecidos en la legislación. El Estado se tomó 10 años para informar a la comunidad que debía cumplir con trámites y requisitos adicionales y, en últimas, para negar el título colectivo con base en aspectos que habrían podido ser subsanados durante el proceso[29]. El compromiso de la titulación también es incumplido en la Costa Caribe colombiana. En efecto, en el Caribe no existen títulos colectivos porque el Estado argumenta que –con excepción del Palenque de San Basilio– allí no hay comunidades negras, o que los territorios no son baldíos. Estos argumentos han obstaculizado los procesos en los que las comunidades del Caribe han tratado de hacer realidad su derecho al territorio[30].

32. Por otro lado, los derechos de los afrodescendientes siguen teniendo un reconocimiento legal menor que los derechos de otros grupos étnicos. El Estado colombiano ha dilatado injustificadamente la extensión de los derechos culturales que tienen los pueblos indígenas a las comunidades afrocolombianas. Este es el caso de la participación en el sistema de seguridad social en salud. La ley 691 de 2001 reconoce a los pueblos indígenas la posibilidad de prestar directamente los servicios de salud a sus comunidades y, con ello, la oportunidad de ejercer sus prácticas de medicina tradicional. Este mismo derecho, sin embargo, no ha sido extendido a las comunidades afrocolombianas (ver detalle en la información relativa al artículo 5 de la CIEDR en la sección I.3.2 de este informe). Algo similar sucede con el gobierno de los territorios colectivos. Las comunidades negras son reconocidas como grupos étnicos con prácticas propias de producción (ley 70 de 1993, art. 2). Por esas razones, cuentan con la facultad de organizarse políticamente para solicitar el derecho a la propiedad colectiva de las tierras que habitan y administrar dicho derecho de propiedad. La figura contemplada por la ley para gobernar el territorio es el Consejo Comunitario. A pesar de ello, la legislación no reconoce la posibilidad de que los consejos comunitarios ejerzan sistemas propios de administración de justicia, potestad que sí se les reconoce a los pueblos indígenas (CP, art. 246). Adicionalmente, si bien se acepta que los consejos son la autoridad dentro del territorio, en la práctica, las autoridades de las entidades territoriales (municipios y departamentos) toman las decisiones definitivas sobre las acciones en los territorios colectivos. De esa forma, los derechos de gobierno y jurisdicción sobre el territorio son más limitados que los de otros grupos étnicos, y su aplicación ha sido precaria.

28 Ley 70 de 1993, Art. 2, num. 5.

29 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit., capítulo 8 sobre legislación.

30 Ibídem.

B. Políticas públicas para eliminar la discriminación racial en Colombia

33. La existencia de legislación no es suficiente para garantizar la efectividad del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. Por el contrario, la legislación es sólo el punto de partida para alcanzar la eficacia de estos derechos. Por esa razón, el CEDR ha recomendado el establecimiento de comisiones nacionales para la promoción del respeto y el disfrute de los derechos humanos sin discriminación alguna[31]. En este mismo sentido, el Programa de Acción de Durban exhorta a los Estados a que establezcan planes de acción para promover la diversidad, la igualdad, la equidad, la justicia social e igualdad de oportunidades y de participación. En síntesis, lo que estas recomendaciones implican es que la prevención y sanción de la discriminación racial, así como la promoción de una cultura de respeto del derecho a la igualdad y la inclusión dependen no sólo de la legislación, sino también de una política pública que garantice su eficacia y vigilancia. Para ello, se requiere no sólo la formulación de una política pública, sino de instituciones responsables de ejecutarla y coordinarla. A continuación este informe hace un recuento de las falencias en el diseño e implementación de políticas públicas para eliminar la discriminación racial con respecto a los pueblos indígenas (B.1), y la población afrocolombiana (B.2).

B.1 Pueblos indígenas

34. En el caso de los pueblos indígenas la implementación de normas y políticas públicas tendientes a la protección de sus derechos también es problemática. En efecto, a pesar de que se han adoptado importantes medidas de política pública que tienden a proteger distintos derechos de los pueblos indígenas, entre ellos la participación política, la salud y la educación, varias de estas medidas afirmativas no han sido aplicadas, o han sido aplicadas de manera deficiente. La mayoría de estas medidas han sido expedidas por exigencia de los pueblos indígenas, y no por voluntad política del Estado colombiano.

35. A partir de 1970, los pueblos indígenas de Colombia iniciaron un largo recorrido dirigido a la consolidación de sus organizaciones sociales y a la recuperación de algunos de sus territorios, luego denominados resguardos indígenas; este período terminó con la inclusión de muchas de sus demandas y exigencias en la Constitución de 1991. "A partir de la expedición de la Carta política los indígenas creímos resueltos todos nuestros problemas", expresaban sus líderes[32]. No obstante, la puesta en práctica de los derechos allí consagrados ha significado para estos pueblos un gran reto, y la muerte de muchos de sus líderes.

36. Hasta 1996, los pueblos indígenas, tras largos años de diálogos infructíferos, optaron por las vías de hecho para exigirle al gobierno una atención diferencial. Fue a partir de este tipo de manifestaciones que el Gobierno nacional promulgó los decretos 1396 y 1397 de 1996, que dan origen a la Comisión Nacional de Territorios, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Mesa Permanente de Concertación.

37. La Mesa Permanente de Concertación tiene por objeto concertar entre los pueblos indígenas y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que allí se pacten. Este espacio de concertación está integrado por representantes indígenas de cada una de las macro regiones, un delegado de las tres organizaciones del orden nacional; y los congresistas y ex constituyentes indígenas. Por parte del Estado colombiano la integran: el Ministro del Interior el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro del Medio Ambiente, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Desarrollo Económico, el Ministro de Minas y Energía, el Ministro de Salud, y el Ministro de Educación Nacional, o los delegados de cada uno de ellos.

38. Además de las comisiones nacionales temáticas (Comisión Nacional de Territorios y Comisión Nacional de Derechos Humanos), se cuenta con la

31 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). 1993. Recomendación General No. 17, relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención. Adoptada durante el 42° periodo de sesiones, documento A/48/18.

32 Declaraciones de Lorenzo Muelas Hurtado en el Tribunal Permanente de los Pueblos.

Mesa de trabajo y concertación de Educación propia de los pueblos indígenas y la Mesa de trabajo sobre Salud indígena. A nivel regional existe la Mesa de trabajo regional Amazónica, la de la Sierra Nevada de Santa Marta, y la del departamento del Chocó, los Comités territoriales de planeación y los Comités territoriales de atención a Población desplazada.

39. El 2 de noviembre de 2006, 10 años después de generado este escenario de concertación, los pueblos indígenas resolvieron retirarse de todos los espacios de concertación generados por los decretos 1396 y 1397 de 1996, aduciendo la falta de cumplimiento en los acuerdos pactados, y la incapacidad de los representantes del Estado que asistían a ellos para la toma de decisiones, debido a que la presencia de los delegados se convirtió en la regla y no en la excepción. La decisión final de retirarse fue empujada por la posición del Estado colombiano de no reconocer todos los derechos contenidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, quienes consideraron incoherente la postura del Estado colombiano, al pretender proteger los derechos de los pueblos indígenas (con la simple constitución formal de estos escenarios de concertación), mientras que a nivel internacional se ha negado a proteger los derechos de los pueblos indígenas, máxime cuando es el único Estado en América Latina que se encuentra en una situación de conflicto armado interno.

40. El fracaso de los espacios de concertación, y de las políticas públicas tendientes a proteger los derechos de los pueblos indígenas, motivan declaraciones por parte de sus autoridades tradicionales:

> "Un breve repaso a los resultados de tantas convocatorias nos muestra que los resultados han sido mínimos, que en los territorios la situación sigue siendo igual; que no hay voluntad política; que nos han catalogado como improductivos, que no nos han reconocido el aporte hecho al país, que muy por el contrario solo hemos recibido discriminación y exclusión. Se repite siempre que hay mucha voluntad y cuando se presenta una propuesta de largo alcance sólo nos dicen que hay que empezar por lo más pequeñito y cuando vamos a lo pequeño, nunca se concretan en acciones pues falta el apoyo del Estado"[33].

41. Sobre este tema, son particularmente relevantes las observaciones formuladas por el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, al señalar que, "la precaria situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia refleja el desfase entre una legislación nacional avanzada y la poca efectividad real de las instituciones encargadas de su protección, en el marco de un conflicto armado interno en el cual participan numerosos contendientes cuya acción incide en las posibilidades de supervivencia de las comunidades autóctonas"[34].

B.2 Población afrocolombiana

42. Las políticas dirigidas a la población afrocolombiana se caracterizan por su dispersión institucional, dado que son formuladas por diversas entidades a nivel nacional, departamental y municipal[35], sin que existan instancias de coordinación entre ellas. En Colombia no existen instituciones nacionales independientes y especializadas para la promoción y protección de los derechos humanos, la lucha

33 Pronunciamiento de los Pueblos Indígenas de Colombia, Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de Colombia, Bogotá, jueves 2 de noviembre de 2006.

34 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Adición Misión a Colombia*, E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004, párr.81.

35 Actualmente, en Colombia existen seis entidades del orden nacional, con funciones específicas sobre población afrocolombiana: 1) Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales. Se ocupa del registro y certificación de las organizaciones afrocolombianas, los consejos comunitarios y sus títulos colectivos, y las organizaciones de base. 2) Ministerio de Cultura - Dirección de Etnocultura y Fomento. Tiene a su cargo el desarrollo del componente afrocolombiano en los programas impulsados por el Ministerio de Cultura. 3) Ministerio de Educación Nacional - Dirección de Cobertura y Equidad - Subdirección de Poblaciones. Coordina y vigila la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, de los programas etnoeducativos y de los estándares de calidad para la población afrocolombiana. 4) Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) - Subdirección de Ordenamiento Social de la Propiedad - Coordinación de Asuntos Étnicos. Tramita y define las solicitudes de propiedad colectiva por parte de las comunidades negras. 5) Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos. Tiene funciones de prevención y denuncia de violaciones de los derechos humanos de la población afrocolombiana. 6) Defensoría del Pueblo - Defensoría Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas. Tiene a su cargo la promoción y prevención de los derechos de los grupos étnicos. Las siguientes entidades del orden nacional cuentan con oficinas de atención o programas especiales para la población afrocolombiana: Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de la Protección Social, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En el nivel departamental, 5 departamentos cuentan con oficinas de asuntos afrocolombianos (Antioquia, Valle, Chocó, Cauca y Bolívar, mientras que otros 9 departamentos tienen oficinas de grupos étnicos (Nariño, Sucre, Atlántico, Putumayo, Risaralda, Caldas, Tolima, Santander y San Andrés).

contra el racismo y la discriminación racial, como lo sugiere la Declaración de Durban. Colombia tampoco ha formulado un programa nacional de acción contra el racismo y la discriminación que establezca mecanismos de coordinación entre las entidades involucradas y sus acciones.

B.2.1 Instrumentos de política pública

43. El Estado colombiano ha expedido varios documentos de política pública (documentos llamados "Conpes" por ser originados en el "Consejo de Política Económica y Social – CONPES- del Departamento Administrativo de Planeación Nacional") dirigidos a la población afrocolombiana. En 1997 se elaboró el Documento Conpes 2909, en el que se definió un programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras. En 1998, el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno incluyó específicamente el componente afro. Se presentó el Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana 'Hacia una Nación Pluriétnica y Multicultural', que informa sobre el rezago social y económico de la población negra en Colombia.

44. Durante el período de 1998 a 2002 se formularon documentos Conpes para el desarrollo de regiones con mayoría de población afrodescendiente, como el archipiélago de San Andrés y Providencia, el Urabá antioqueño y chocoano y el bajo y medio Atrato. Igualmente, se estableció la política para la población afrocolombiana a través del Documento Conpes 3169 de 2002, en el que se definió una política del Gobierno para generar mayor equidad social hacia la población afrocolombiana de la Región Pacífica en particular y contribuir a fortalecer la identidad étnica, los procesos organizativos y su participación en las políticas y los planes de desarrollo que les afecten. Si bien en este período la visibilidad de la población afrocolombiana como grupo étnico aumentó, esto no garantizó la efectividad de los derechos consagrados y las acciones diseñadas para ello, especialmente por la ausencia de medidas de implementación efectiva de las políticas y de mecanismos de seguimiento que permitieran evaluar sus efectos.

45. La región del Urabá chocoano sigue siendo una de las zonas más deprimidas en términos sociales y económicos, aún seis años después de haber sido expedida la política pública. El bajo y medio Atrato, por su parte, es una de las zonas en las que el impulso de monocultivos, llamados equívocamente "programas de desarrollo sostenible", ha vulnerado los derechos territoriales y culturales de las comunidades afrocolombianas. Este es el caso de las plantaciones de palma aceitera impulsadas en esta zona del departamento del Chocó. Estos cultivos, sin embargo, han sido adelantados allí de la mano de la violencia armada de grupos paramilitares y han invadido los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas, y han generado el desplazamiento forzado de las comunidades y el despojo de sus territorios colectivos, tal como lo han sostenido organizaciones sociales y estatales colombianas y organismos internacionales de derechos humanos[36]. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación constataron las múltiples violaciones de los derechos humanos asociadas al cultivo de palma africana en los territorios colectivos de Jiguamiandó y Curbaradó, exigieron al Gobierno y a las empresas palmicultoras suspender el avance de los cultivos de palma y exhortaron al Gobierno colombiano a proteger a estas comunidades. La resolución defensorial Nº 39 de 2005 [37] y la directiva Nº 008 de 2005 de la Procuraduría[38], que fueron expedidas para el efecto, no han sido acatadas por el Gobierno[39].

46. Igual suerte han corrido los compromisos del Conpes 3169 de 2002, que siguen sin cumplirse. En especial, aquellos referidos a la creación y el desarrollo de enfoques diferenciales para la población afrocolombiana en salud y educación, los diagnósticos sobre las necesidades de tierra de las comunidades negras, y la formulación y ejecución de estrategias de desarrollo productivo sostenible para ellas (ver detalle en la información relativa al artículo 5 de la CIEDR en las secciones I.3.2 y I.4.2 de este informe).

---

36 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Reporte Anual 2006, consultado en la página web: http://www.cidh.org/annualrep/2006eng/chap.3s.htm. Véase también Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2007, CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169); y Justicia y Paz, 2007, La Tramoya, Bogotá: Comisión Intereclesial de Justicia y Paz.

37 Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial No 39, Violación de los derechos humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos de Jiguamiandó y Curbaradó – Chocó, Bogotá, 2 de junio de 2005.

38 Procuraduría General de la Nación, Directiva No. 008 de 21 de abril de 2005.

39 Defensoría del Pueblo, Informe de seguimiento a la resolución defensorial Nº. 39, Violación de Derechos Humanos por siembra de palma africana en territorios colectivos de Jiguamiandó y Curbaradó- Chocó, Bogotá, julio de 2006 y Procuraduría General de la Nación, Informe de resultado del ejercicio de seguimiento y control al acatamiento de la directiva Nº. 008 del 21 de abril de 2005 del despacho del Procurador, Bogotá, 30 de agosto de 2006.

47. En el año 2002, el Plan Nacional de Desarrollo incluyó seis compromisos específicos con la población afrocolombiana, como parte del componente del fortalecimiento de los grupos étnicos. Estos seis compromisos fueron: 1) terminar el proceso de titulación colectiva ordenado por la ley 70 de 1993; 2) elaborar un diagnóstico sobre la necesidad de tierras en zonas distintas a la del Pacífico para adelantar programas de reforma agraria y apoyar la formulación y ejecución de una estrategia de desarrollo productivo sostenible para territorios titulados; 3) reglamentar los capítulos relacionados con el uso de la tierra, la protección de los recursos naturales, mineros y ambientales (ley 70, caps. IV, V y VII); 4) concertar un Plan de Desarrollo Integral a largo plazo en cumplimiento de la ley 70 de 1993; 5) establecer la variable étnica afrocolombiana en el próximo censo nacional de población; y 6) hacer efectivo el sistema financiero y crediticio previsto por la ley 70 de 1993 para la creación de formas asociativas y solidarias de producción.

48. Entre estos compromisos, el Estado colombiano ha avanzado en la concertación del Plan Integral a largo plazo y en inclusión de una pregunta sobre autorreconocimiento étnico-racial en el formulario del censo nacional de población de 2005. La inclusión de esta pregunta abre la posibilidad de generar información consolidada a nivel nacional sobre la situación de la población afrocolombiana. Sin embargo, dadas las fallas profundas en la realización del censo y en la difusión de sus datos, la calidad de esta información ha sido seriamente cuestionada tanto por expertos estadísticos como por organizaciones y comunidades[40].

49. A pesar de que la legislación existente es altamente ineficaz, el Estado colombiano ha continuado con la expedición de políticas públicas para la población afrocolombiana. En el año 2004, Colombia formuló por primera vez una política de acción afirmativa para la población afrocolombiana, y a partir del año 2006 ha expedido cuatro documentos de política pública para el desarrollo de zonas en las que hay asentamientos mayoritarios de población negra: Buenaventura,[41] Cauca,[42] Quibdó[43] y una política de Estado para el Pacífico colombiano[44].

50. En el año 2007, el Gobierno nacional expidió el decreto 4181, por el cual creó una Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, como desarrollo de la política de acción afirmativa. Sin embargo, la creación de la Comisión no fue consultada con las comunidades y organizaciones afrocolombianas, razón por la cual éstas han afirmado que no están adecuadamente representadas y que no reconocen a la Comisión. Adicionalmente, la Comisión no ha publicado todavía ninguno de sus resultados[45].

51. Por su parte, en agosto de 2007, el Departamento Nacional de Planeación presentó el Plan Integral de Largo Plazo para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, desarrollado con la plena participación de expertos de las organizaciones y comunidades afrodescendientes. Sin embargo, dos años después de su presentación, ninguna de las recomendaciones hechas por el grupo de expertos afrocolombianos ha sido cumplida por el Gobierno nacional[46].

52. Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 "Hacia un Estado Comunitario", incluyó componentes específicos para la población afrocolombiana. No obstante, el Gobierno colombiano omitió el deber de consultar el Plan con los grupos étnicos. En la sentencia C-461 de 2008 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de la ley del Plan Nacional de Desarrollo por la violación del derecho a la consulta previa. Por esa razón estableció que aquellos proyectos del Plan de Desarrollo que afecten a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana deben ser consultados por el Gobierno colombiano, previamente a su ejecución, en cumplimiento de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.

B.2.2 Acciones afirmativas para la población afrodescendiente

53. El Estado colombiano ha reconocido que la situación social y económica de la población afrocolombiana es particularmente precaria[47]. Sin embargo, por varios años negó que ello se debiera a una situación de discriminación. Desde 1984 sostuvo que la población negra no enfrentaba

40 Véase Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit., capítulo 2 sobre las cifras de la discriminación.

41 Conpes 3410 de 2006.

42 Conpes 3461 de 2007.

43 Conpes 3470 de 2007.

44 Conpes 3491 de 2007.

45 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit., capítulo 8 sobre legislación.

46 Ibídem.

47 Conpes 3310 de 2004.

ningún obstáculo para su avance económico y social porque Colombia era un país multirracial[48]. En 1998, el Estado reconoció por primera vez que las poblaciones indígenas y afrocolombianas eran víctimas de discriminación racial sistemática, y que ello daba lugar a la marginación, pobreza y vulnerabilidad a la violencia. Ante este reconocimiento, el CEDR recomendó al Estado diseñar acciones afirmativas para aumentar las oportunidades para las minorías[49].

54. A pesar de esta declaración, el Estado colombiano sólo ha establecido cuatro acciones afirmativas para la población afrocolombiana. La primera, en materia educativa, es la reglamentación del artículo 40 de la ley 70 de 1993, en la que se establecen mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras y se crea un fondo especial de becas para estudiantes de comunidades negras de escasos recursos y que tengan un desempeño académico destacado. A pesar de la existencia de esta medida, tal como lo muestran las cifras oficiales, el porcentaje de afrocolombianos que accede a la educación superior está 6 puntos porcentuales por debajo del de la población mestiza (ver los datos en la información relativa al artículo 5 de la CIEDR)[50].

55. La segunda medida de acción afirmativa es la ley 649 de 2000, en la que se asignan dos curules para los afrocolombianos en la Cámara de Representantes. Esta legislación pretende garantizar que la población afrocolombiana esté representada en el Congreso de la República y, por tanto, que participe en el debate legislativo de medidas generales y de aquellas que la afectan.

56. La tercera medida es la política de acción afirmativa que fue formulada en el Documento Conpes 3310 de 2004. Este documento reconoció la situación precaria de la población afrocolombiana, así como la necesidad y el compromiso de implementar un programa de acción que involucrara aspectos básicos como salud, educación, vivienda y servicios públicos, generación de empleo e ingresos para esta población.

57. El único desarrollo claro de esta política de acción afirmativa es la creación de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, cuyo objetivo es evaluar las condiciones de vida de la población afrocolombiana y hacer recomendaciones para superar las barreras que impiden el avance de dicha población. Como se dijo anteriormente, la Comisión ha sido cuestionada por la omisión del deber de consulta y aún no ha presentado sus resultados.

58. La cuarta medida es un tratamiento preferencial en el acceso a subsidios de vivienda urbana. El decreto 4466 de 2007 establece que las familias con un miembro afrocolombiano recibirán un puntaje adicional de 3% en el proceso de calificación para los subsidios. Sin embargo, la implementación de esta medida ha sido escasa.

59. Finalmente, es importante mencionar que Colombia no ha desarrollado acciones afirmativas en el acceso y permanencia en el trabajo, a pesar de que el CEDR así lo recomendó en 1999[51].

60. Colombia carece de una legislación que sancione los actos de discriminación racial y que cumpla con los estándares internacionales en la materia. Por otro lado, la legislación que se dirige a la población afrocolombiana intenta desarrollar y garantizar los derechos culturales de dicha población y atacar algunos aspectos puntuales en los que las comunidades negras están claramente rezagadas. Sin embargo, como acaba de mostrarse, estas medidas no están siendo implementadas, por lo que la eficacia del derecho a la igualdad y el principio de no discriminación es muy baja. Las disposiciones legislativas no se han traducido en acciones concretas y específicas que garanticen los derechos de las comunidades negras en la práctica. El Estado continúa afirmando que la existencia de estas normas y políticas son una muestra de sus acciones a favor de la población afrocolombiana y contra la discriminación racial. Sin embargo, desconoce que las obligaciones legislativas también implican garantizar el cumplimiento de la legislación.ANEXO 1: Cuadro de Leyes y decretos que reconocen los derechos de la población afrocolombiana como grupo étnicoANEXO 2: Cuadro de Leyes y decretos que reconocen los derechos de la población indígena como grupo étnico.

48 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). 1984. Informe sobre el trigésimo noveno período de sesiones. Sobre el Informe inicial de Colombia Suplemento No. 18 (A/39/18).

49 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). 1999. Observaciones a los informes No. 8 y 9 presentados por el Estado colombiano, 55° periodo de sesiones, CERD/C/SR.1362, 20 de agosto de 1999.

50 Rodríguez, Alfonso y Cavelier. 2009. op. cit., capítulo 7 sobre acceso a la justicia.

51 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). 1999. op. cit.

ANEXO 1: Cuadro de Leyes y decretos que reconocen los derechos de la población afrocolombiana como grupo étnico

Medidas Legislativas y Reglamentarias					
Tipo de Norma	**Número**	**Año**	**Tema**	**Fundamentos Constitucionales y Legales - Normas Relacionadas**	**Vigencia**
Constitucional	7		Diversidad Étnica y Cultural de la Nación colombiana		
Constitucional	13		Derecho a la Igualdad, Principio de no discriminación		
Constitucional	55 transi-torio		Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, el Congreso expedirá una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva. La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.		
			Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza		
Ley	22	1967	Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en materia de empleo y ocupación (1958)		
Ley	21	1981	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial		
Ley	22	1981	Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales		
Ley	21	1991	Aprueba el Convenio 169 de 1989 de la OIT.		
Decreto	2762	1991	Medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento archipiélago de San Andres, Providencia y Santa Catalina	Reglamentado por el decreto 2171 de 2001	
Decreto	555	1992	Comisión especial para las Comunidades Negras		
Ley	47	1993	Por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina		
Ley	70	1993	Por la cual se desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución Política		

Decreto	2374	1993	Funciones del ICAN para investigar sobre población afrocolombiana	Reglamenta el artículo 43 de la ley 70 de 1993	
Ley	99	1993	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones		
Ley	115	1994	Ley General de Educación - Cap III: Educación para grupos étnicos	Art. 160	
Ley	160	1994	Acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Regulación de la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación.		
Decreto	804	1994	Por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos – Etnoeducación		
Decreto	2314	1994	Por el cual se crea la Comisión de Estudios para formular el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras.	Desarrolla el artículo 57 de la ley 70 de 1993	Fue Subrogado por el Decreto 2253 de 1998.
Decreto	1745	1995	Se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las "Tierras de las Comunidades Negras" y se dictan otras disposiciones.	Reglamenta el capítulo III de la ley 70 de 1993	
Decreto	2248	1995	Se establecen los parámetros para el Registro de Organizaciones de base de las Comunidades Negras y se dictan otras disposiciones.	Reglamenta el artículo 45 de la ley 70 de 1993	
Decreto	2249	1995	Se conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras	Reglamenta el artículo 42 de la ley 70 de 1993	
Decreto	1627	1996	Se reglamenta el Artículo 40 de la ley 70 de 1993 para que el Gobierno destine las partidas presupuestales para garantizar mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las Comunidades Negras.	Reglamenta el artículo 40 de la ley 70 de 1993	
Ley	387	1997	Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención, la protección, la consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia		
Decreto	1122	1998	Desarrollo Cátedra de Estudios Afrocolombianos	Art 7 CP; Art. 39 ley 70 de 1993 - Art 14 ley 115 de 1994 - Art. 189, nums. 11 y 12 -	
Decreto	1320	1998	Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de sus territorios		

Ley	649	2000	Por la cual se reglamenta la participación electoral de afrocolombianos asignándoles dos curules en la Cámara de Representantes.		
Ley	725	2001	Por la cual se establece el Día Nacional de la Afrocolombianidad		
Decreto	2163	2001	Crea una Consejería Presidencial en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se asignan sus funciones		Derogado por el decreto 2440 de 2001
Ley	812	2003	Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario"		
Decreto	4181	2007	Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal	Ley 22 de 1981 - Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo, realizada en Durban (2001) - Conpes 3310 de 2004	
Ley	1151	2007	Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010		La Corte Constitucional en sentencia C-461 de 2008 declaró la suspensión de la ejecución de las medidas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo susceptibles de incidir sobre los derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes.
Ley	1152	2007	Estatuto de Desarrollo Rural		Declarada inconstitucional por la Corte constitucional en sentencia C – 175 de 2009.
Decreto	1720	2008	Modifica el Ministerio del Interior y de Justicia. Separa la dirección de asuntos para comunidades negras, palenqueras y raizales, de la de los pueblos indígenas, minorías y rom.		

ANEXO 2: Cuadro de Leyes y decretos que reconocen los derechos de la población indígena como grupo étnico

Medidas Legislativas y Reglamentarias					
Tipo de Norma	**Número**	**Año**	**Tema**	**Fundamentos Constitucionales y Legales - Normas Relacionadas**	**Vigencia**
Ley	22	1967	Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en materia de empleo y ocupación (1958)		
Ley	21	1991	Aprueba el Convenio 169 de 1989 de la OIT.		
Ley	43	1993	Nacionalidad de comunidades indígenas de fronteras		
Ley	48	1993	No prestación del servicio militar por parte de miembros de comunidades indígenas		
Ley	60	1993	Competencias y asignación de recursos para los resguardos indígenas.		
Decreto	1088	1993	Asociación de los cabildos indígenas		
Ley	145	1994	Ratifica el Convenio por el cual se crea el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe		
Ley	270	1996	Ley estatutaria de administración de justicia. Regula la jurisdicción especial indígena y de la administración de justicia por parte de indígenas		
Ley	397	1997	Ley general de cultura. Reconocimiento del igual valor que tienen todas las manifestaciones culturales de la población colombiana.		
Decreto	1320	1998	Procedimiento relativo a la consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes, para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.		
Ley	1021	2006	Ley General Forestal		Declarada inconstitucional por la Corte constitucional en sentencia C-030 de 2008.
Ley	1143	2007	Tratado de Libre Comercio		
Ley	1151	2007	Plan Nacional de Desarrollo		La Corte Constitucional en sentencia C-461 de 2008 declaró la suspensión de la ejecución de las medidas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo susceptibles de incidir sobre los derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes.
Ley	1152	2007	Estatuto de Desarrollo Rural. Conjunto de principios, objetivos, normas, lineamientos de política, mecanismos y procedimientos relacionados con el sector rural colombiano.		Declarada inconstitucional por la Corte constitucional en sentencia C – 175 de 2009.

Artículo 3

Los Estados partes condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza.

C. La segregación de facto persiste en el contexto colombiano

61. A pesar de que, como lo establece el Estado en su informe presentado al Comité, en Colombia no existe una política estatal de segregación o apartheid, existe todavía segregación de facto en detrimento de la población perteneciente a las minorías étnicas.

62. En la práctica no se han implementado medidas tendientes a superar la situación de segregación que aqueja a la población afrocolombiana en áreas urbanas. En su Informe No. 10 a 14 presentado al CEDR el Estado colombiano no da cuenta de ninguna medida emprendida en este sentido. El Observatorio de Discriminación Racial (ODR) tampoco ha encontrado buenas prácticas al respecto en el actuar del Estado colombiano[52].

63. A este respecto el CEDR recomendó en 1999 al Estado colombiano adoptar medidas para solucionar la segregación racial de facto en las zonas urbanas. Además, solicitó al Estado incluir en su próximo informe periódico información adicional sobre las condiciones de vivienda en las zonas urbanas. No obstante la recomendación, el informe presentado por el Estado colombiano no incluye ni lo uno, ni lo otro, y en la práctica tampoco existen medidas tendientes a solucionar el problema.

64. En cuanto a la información sobre vivienda, la ausencia de datos fidedignos a nivel nacional sobre la situación de los individuos y grupos que son víctimas de la discriminación racial en Colombia en materia de vivienda se hizo evidente en el último informe (No. 10 a 14), presentado por el Estado colombiano al Comité. El Estado menciona que "el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como los gobiernos locales de las grandes ciudades, han emprendido estudios de gran envergadura con énfasis en la variable ética en materia de vivienda" (Parte 3, párrafo 185). Más adelante habla de "la consolidación de una práctica de estudios con variable étnica en el sector vivienda por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial" (Parte 8A3, párrafo 423).

65. El ODR indagó ante el Ministerio sobre la existencia y paradero de estos estudios de gran envergadura. El Ministerio aseguró en su comunicación al ODR no haber realizado tales estudios, e incluso afirmó haberse puesto en comunicación con el CEDR y haber recibido respuesta del organismo en el sentido de que la entidad responsable de dichos estudios era el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad a la cual fue remitido el cuestionario formulado por el ODR[53].

66. Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores respondió, a su vez, que se había cometido un "error humano", pues en realidad dichos estudios debían ser atribuidos al Departamento Nacional de Planeación (DNP). El Ministerio de Relaciones Exteriores cita en su comunicación varios de los documentos de política pública que ha producido el DNP para la población afrocolombiana en general, entre los cuales ninguno está específicamente dedicado al tema del derecho a la vivienda adecuada (si bien algunos incluyen este tema como uno de los puntos a tratar, ninguno se enfoca especialmente en este derecho, ni constituye por lo tanto un "estudio de gran envergadura" al respecto)[54]. A la fecha, subsiste la pregunta sobre cuáles pueden ser los "estudios de gran envergadura en materia de vivienda" que incluyen la variable étnico-racial que hasta el momento no hemos obtenido de ninguna de las entidades responsables de la vivienda a nivel nacional o local.

67. La carencia de información que incluya la variable étnico-racial en materia de vivienda es patente, y el episodio de los estudios inexistentes citados en el informe presentado por el Estado colombiano al CEDR son apenas un ejemplo de ello. En consecuencia, hay un absoluto desconocimiento de la actual situación de vivienda de la población en Colombia, a partir del cual la formulación de políticas públicas destinadas a mejorar esta situación se convierte en una tarea utópica.

52 Rodríguez Garavito, Alfonso Sierra y Cavelier Adarve (2009). op. cit., capítulo 5 sobre vivienda.

53 Respuesta del 28 de julio de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al derecho de petición enviado por el ODR.

54 Respuesta del 11 de agosto de 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores al derecho de petición remitido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, enviado por el ODR.

Artículo 4

Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;

b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;

c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.

D. Prohibición de la discriminación racial y de la promoción al odio racial

D. 1 Legislación penal sobre discriminación

68. El Congreso colombiano no ha expedido legislación específica para declarar punibles los actos de discriminación racial. A pesar de las declaraciones del CEDR sobre el carácter imperativo de la obligación del artículo 4 de la CIEDR[55] y la necesidad de prevenir los actos de discriminación a través de la legislación[56], en Colombia no existe legislación específica para perseguir y sancionar los actos discriminatorios que se realicen con base en alguno de los criterios sospechosos establecidos en el artículo 13 de la Constitución Política.

69. La legislación colombiana tiene sólo cuatro normas que prohíben la discriminación: 1) el artículo 58 del Código Penal establece un agravante de la punibilidad de delitos, si estos se inspiran en intolerancia y discriminación referidas a raza, etnia, ideología, religión o creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o minusvalía de la víctima; 2) el artículo 48 del Código Disciplinario Único establece un agravante de la sanción disciplinaria a los funcionarios públicos que actúen con base en odio o intolerancia contra algún grupo étnico, racial, religioso, político o social; 3) el artículo 147 del Código Penal prohíbe los actos de discriminación racial en el contexto del conflicto armado; 4) el artículo 33 de la ley 70 de 1993 prohíbe los actos de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra la población afrocolombiana. Estas normas no se ajustan a los criterios establecidos en la CIEDR porque no contemplan acciones judiciales concretas para la persecución, sanción y prevención de la discriminación racial.

70. El Estado colombiano ha recibido múltiples y reiteradas recomendaciones para que cumpla con la obligación establecida en el artículo 4 de la Convención. El CEDR ha recomendado a Colombia expedir leyes que sancionen penalmente la discriminación racial en todas las revisiones que ha realizado de los ocho informes periódicos de Colombia, desde 1984 hasta 1998. A pesar de ello, las iniciativas legislativas para expedir una ley que declare punibles los actos discriminatorios han fracasado en el Congreso de la República.

71. En el año 2006, la congresista afrocolombiana María Isabel Urrutia presentó el Proyecto de ley 041, que buscaba sancionar penalmente los actos discriminatorios en materia racial, nacional, cultural o étnica. El proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el 1º de agosto de 2006, pero casi un año después, el 11 de junio de 2007, fue archivado por falta de trámite. El Congreso nunca lo discutió. Ante este hecho, la Congresista decidió presentarlo de nuevo el 9 de agosto de 2007, al inicio del nuevo período de sesiones del Congreso. En esa ocasión, el proyecto de ley fue discutido sólo en el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes junto con un pliego de modificaciones. Una vez publicadas las modificaciones, no se continuó con el trámite legislativo[57]. Ni el Congreso de la República ni el Gobierno han mostrado la suficiente voluntad política para convertirlo en ley y cumplir con la obligación del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial.

55 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). 1984. Informe sobre el trigésimo noveno período de sesiones. Sobre el Informe inicial de Colombia. Suplemento No. 18 (A/39/18). En la Declaración de la tercera conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia, también se recordó la urgencia de expedir legislación penal contra estos actos. Véase Declaración de Durban, párr. 86 y 87. Esta misma obligación genérica –adoptar las disposiciones legislativas necesarias para prohibir la propaganda y apología del odio nacional, racial o religioso que incite a la discriminación– está contenida en el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha sostenido que para cumplir con ella, los Estados deben hacer explícito que la propaganda y la apología son contrarias a sus políticas y deben establecer una sanción en caso de incumplimiento. Véase, Comité de Derechos Humanos, 1983, Observación General No. 11, relativa a la prohibición de la propaganda a favor de la guerra y la apología al odio nacional, racial o religioso (artículo 20 del Pacto). Adoptada durante el 19° período de sesiones.

56 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR). 1985b. Recomendación General No. 7, relativa a la legislación para eliminar la discriminación racial (artículo 4° de la Convención). Adoptada durante el 32° período de sesiones. Documento A/40/18.

57 Cámara de Representantes, agenda Legislativa. Disponible en www.camara.gov.co. Consultada el 30 de mayo de 2008.

D.2 Estigmatización de los grupos étnicos por parte de autoridades públicas

72. Las autoridades públicas colombianas incumplen la obligación establecida en el literal c del artículo 4 de la CIEDR relativa a su deber de no promover la discriminación racial, y no cumplen con su deber de sancionar a los actores privados –legales e ilegales- que incitan a actos racistas.

73. A menudo, las organizaciones indígenas son acusadas por altos miembros del Gobierno de estar aliadas con grupos guerrilleros o paramilitares. A su vez, estos grupos acusan a las comunidades de tener complicidad y prestar colaboración con el grupo armado opuesto o con la Fuerza Pública. En especial, relacionado con la grave situación de los pueblos indígenas frente al conflicto armado interno, las autoridades nacionales han permanecido indiferentes frente a esta problemática.

74. Por ejemplo, el General Orlando Páez, director de seguridad ciudadana de la Policía Nacional, señaló que el grupo guerrillero de las FARC habría infiltrado la Minga Indígena realizada en octubre de 2008[58]. De acuerdo con el general Óscar Naranjo, director de la Policía "el frente sexto de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), está invitando, concertando y estimulando los hechos de violencia por parte de los indígenas"[59]. Este tipo de acusaciones son comunes y reiteradas. Otro caso reciente es el de la Consejera Mayor del Comité Regional Indígena del Cauca, Aida Quilcué, que ha sido señalada como guerrillera[60], su esposo fue asesinado en diciembre de 2008 por el ejército colombiano, y su hija fue amenazada en mayo de este año por hombres armados. Es así, como estos pronunciamientos ponen en grave riesgo la vida y el efectivo ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

75. Además de los ataques directos y a la estigmatización por parte del Ejército y el Gobierno nacional, cabe mencionar que este último ridiculiza las exigencias de los pueblos indígenas relacionadas con el derecho a la tierra y al territorio, al afirmar que los indígenas son los mayores terratenientes de Colombia. En octubre de 2008, el Presidente Uribe señaló que los indígenas son dueños del 27% del territorio nacional, es decir de 30.739.345 hectáreas. De acuerdo con el Presidente, "el país tiene 115 millones de hectáreas. Las comunidades indígenas de Colombia representan el 2.2% de la población. Un millón de indígenas tienen el 27% [del territorio nacional]"[61].

76. En suma, se puede establecer que existen un conjunto de acciones, entre ellas declaraciones públicas de altos dignatarios del Estado colombiano, que resultan contrarias a una pretensión de brindar a los pueblos indígenas condiciones para su seguridad y el goce efectivo de sus derechos. Estas declaraciones aumentan la exclusión y estigmatización de estos pueblos, los ponen en riesgo y, con todo ello, profundizan la discriminación.

77. La situación no es muy diferente para el caso de la población afrocolombiana. Los actores de la Fuerza Pública, especialmente en zonas de conflicto armado, difunden mensajes que estigmatizan a las comunidades negras como guerrilleros. Ese es el caso de las comunidades afrodescendientes del corregimiento rural de Yurumanguí en el municipio de Buenaventura (Valle). En este corregimiento, que se ha visto afectado dramáticamente por el conflicto armado,[62] el 88,5% de la población es afrodescendiente[63]. Los habitantes de Yurumanguí relatan cómo agentes de la Brigada de Infantería de Marina con sede en Buenaventura han estigmatizado a la población negra de su comunidad, Juntas del Río Yurumanguí:

58 "General Orlando Páez, director de Seguridad Ciudadana de la Policía", Revista Semana, consultado en la página web: http://www.semana.com/multimedia-nacion/general-orlando-paez-director-seguridad-ciudadana-policia/1115.aspx.

59 "Indígenas seguirán protesta, Uribe dice que los apoyan las FARC", consultado en página web: http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/alba/39787.

60 "Escondida, temerosa por su vida y con protección de la Guardia Indígena permanece Aída Quilcué", periódico El Tiempo.com, 5 de enero de 2009, consultado en la página web: http://www.eltiempo.com/colombia/politica/escondida-temerosa-por-su-vida-y-con-proteccion-de-la-guardia-indigena-permanece-aida-quilcue_4742574-1.

61 "Comunidades indígenas son dueñas del 27% del territorio nacional", Presidencia de la República, consultado en la página Web: http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/octubre/16/08162008.html.

62 En 2001, las comunidades de los ríos Yurumanguí, Naya, Mayorquín, Anchicayá, Calima, Cajambre y Dagua comenzaron a denunciar la presencia, amenazas y hostigamiento de grupos paramilitares en sus territorios. A pesar de las constantes denuncias de organizaciones no gubernamentales y de las comunidades negras sobre las amenazas contra su vida, el 10 y 11 de abril de 2001, un grupo de paramilitares incursionó en una de las comunidades del río Naya –que limita al norte con Yurumanguí– y asesinaron con motosierra a 32 personas campesinas, afrocolombianas e indígenas. Denuncia del Proceso de Comunidades Negras, consultada en mayo de 2008, www.renacientes.org.

63 ODR, 2008. Análisis de datos del Censo Nacional de Población de 2005.

Desde el año 2006, la presencia de la Fuerza Pública ha aumentado. Ellos dicen que es para combatir la situación de violencia por la que pasamos, que es para protegernos. Pero no entiendo por qué los miembros de la infantería de marina ocupan los espacios comunitarios, como el colegio Mercedes Ábrego, la iglesia, el cementerio y, en general, todo el caserío. Los militares deberían respetar los espacios de la comunidad porque afectan las prácticas tradicionales y la tranquilidad de la gente. Desde el cementerio, por ejemplo, los militares pueden ver todo lo que pasa en la comunidad y las personas sienten desconfianza. Sobre todo, las personas negras sentimos desconfianza. ¿Cómo no vamos a sentir desconfianza si, desde el 13 de marzo de 2008, ellos (los miembros de la infantería de marina) aparecieron para quedarse? Cuando eso pasó, la comunidad se reunió con el capitán Martínez, jefe de la brigada. En esa reunión, el capitán Martínez aseguró que no afectarían nuestra vida. Sin embargo, ocuparon estos espacios comunitarios, comenzaron a hacer requisas permanentes a las embarcaciones que transportan a la población, a tomar fotografías de los miembros de la comunidad y a acusarlos de ser colaboradores de los grupos armados ilegales. Se supone que ellos están aquí para protegernos, pero, ¿sabe cómo nos protegen? Gritan con megáfonos 'Negros yurumangueños, desmovilícense'. Es que por ser negros, ya creen que somos guerrilleros, no que somos víctimas de la guerra, sino negros guerrilleros. Por eso nos toman fotos, nos hacen requisas y nos detienen"[64].

78. Estos hechos son una clara muestra del uso de "perfiles raciales selectivos" por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, quienes estigmatizan a la población afrocolombiana que se encuentra en zonas de conflicto y la expone como objetivo militar de los grupos guerrilleros o paramilitares. El Ejército Nacional señala que el Ministerio de Defensa atiende directamente las peticiones y consultas de la población que requiere atención diferenciada tales como indígenas, desplazados, defensores de derechos humanos, sindicalistas, víctimas de desaparición forzada, comunidades en alto riesgo y afrocolombianos[65]. Sin embargo, hechos como los relatados son denunciados por las comunidades y organizaciones sociales, sin que las entidades encargadas promuevan procesos de investigación por actos fundados en prejuicios raciales y sin que pueda demostrarse la diligencia de las autoridades para combatir estas conductas.

64 ODR, Grupo focal realizado en Buenaventura (Valle del Cauca), mayo de 2007. Relato de un joven de la comunidad Juntas del Río Yurumanguí. El nombre del actor del relato es omitido por razones de seguridad.

65 Respuesta del 4 de marzo de 2008 del Ejército Nacional al derecho de petición enviado por el ODR.

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

a) El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia;

b) El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución;

c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;

d) Otros derechos civiles, en particular:

i) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado;

ii) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país;

iii) El derecho a una nacionalidad;

iv) El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge;

v) El derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros;

vi) El derecho a heredar;

vii) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;

viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión;

ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;

e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:

i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;

ii) El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;

iii) El derecho a la vivienda;

iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;

v) El derecho a la educación y la formación profesional;

vi) El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales;

f) El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques.

E. Igualdad en el acceso a la justicia

79. La producción de información diferencial y desagregada es el primer paso para el diseño y realización de investigaciones serias y detalladas sobre el tratamiento igualitario por parte del sistema de administración de justicia a los miembros de los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana. Sin embargo, las entidades encargadas de ello carecen de este tipo de información. No existe producción de información desagregada ni para miembros de pueblos indígenas ni para personas afrodescendientes.

80. La Fiscalía General de la Nación cuenta con un sistema de información que registra las variables de género, edad, calidad del interviniente y actuaciones procesales; sin embargo, "no contemplan el rasgo descriptivo de la condición racial"[66]. Esto significa que el Estado colombiano no cuenta con la información estadística de personas afrocolombianas e indígenas que son investigadas por conductas delictivas. Tampoco es posible saber cuáles de ellas son llevadas a un juicio penal y cuáles no. Por esa razón, no es posible determinar de forma sistemática si la ley está siendo aplicada de forma igualitaria a la población afrodescendiente y mestiza. Tampoco es posible definir si los investigadores de la Fiscalía aplican algún tipo de perfil racial o actuación basada en prejuicio.

81. En lo que se refiere al sistema judicial, el Consejo Superior de la Judicatura –entidad encargada de administrar la Rama Judicial y ejercer la función disciplinaria– desconoce los datos sobre miembros de pueblos indígenas, personas afrodescendientes, negras, palenqueras y raizales que han sido juzgadas por la Rama Judicial, y tampoco cuenta con los datos sobre aquellas que han sido condenadas[67]. Por ello, es imposible saber si el sistema judicial está actuando de manera imparcial frente a los pueblos indígenas y frente a la población negra en Colombia.

82. En cuanto al sistema carcelario, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) reporta que el 3,15% de la población carcelaria es afrodescendiente, y el 1,01% es indígena[68]. Con respecto a la situación jurídica de la población carcelaria, el Inpec indica que el 70% de los afrocolombianos que están recluidos en sus centros penitenciarios se encuentran allí por una condena judicial, mientras que el 27% están en calidad de sindicados[69]. Del total de miembros de los pueblos indígenas que están recluidos en los centros penitenciarios, el 73,32% está condenado y el 22,68% están recluidos en calidad de sindicados[70].

83. Lamentablemente, los datos proporcionados por el Inpec no son suficientes para analizar la situación de los afrocolombianos y de los miembros de pueblos indígenas en el sistema de administración de justicia y la aplicación igualitaria de la ley. No sólo por el hecho de que las demás entidades involucradas en el sistema no cuentan con los datos necesarios para hacer el análisis integral, sino porque los datos del Inpec no están construidos sobre categorías mutuamente excluyentes. Para el registro de las personas afrodescendientes e indígenas, el Inpec utiliza un instrumento que identifica grupos con condiciones excepcionales. Estos grupos son indígenas, afrocolombianos, adultos mayores, extranjeros, madres gestantes, madres lactantes y personas con discapacidad. Este sistema de registro y clasificación no considera adecuadamente la intersección de condiciones especiales, es decir que no registra apropiadamente a aquellas personas afrocolombianas o indígenas en situación de discapacidad, o que son adultos mayores afrocolombianos e indígenas, o madres afrocolombianas o indígenas gestantes y lactantes. El Inpec aclara que del total de 2.178 reclusos afrocolombianos, 74 pertenecen a una minoría, pero no especifica a cuál. En la medida en que estas categorías no son naturalmente excluyentes entre sí, los datos resultan poco confiables para el análisis.

84. Adicionalmente, en los datos del sistema carcelario tampoco es clara la forma de registro e identificación de la población carcelaria. Por

66 Respuesta del 17 de diciembre de 2007 de la Fiscalía General de la Nación al derecho de petición enviado por el ODR.

67 Respuesta del 10 de diciembre de 2007 del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, al derecho de petición enviado por el ODR.

68 Respuesta del 8 de septiembre de 2008 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) al derecho de petición enviado por el ODR.

69 Ibídem.

70 Ibídem.

esa razón, no es posible saber si en los datos de personas afrocolombianas están registradas aquellas que se autoidentifican como tales o si el registro se hace con base en el criterio de un observador externo. Por consiguiente, no es posible evaluar si el Inpec está haciendo uso del criterio de identificación aceptado en el Convenio No. 169 de la OIT y en la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Inpec está actualizando el sistema de información para incluir todas las variables contempladas en el censo.[71] Entre tanto, no hay certeza sobre la población afrocolombiana e indígena en centros penitenciarios según el criterio de autoidentificación.

85. Este panorama hace imposible construir indicadores sobre la forma en que se aplica el sistema judicial a los grupos étnicos. Este incumplimiento por parte del Estado colombiano es un ejemplo de la forma en que el silencio sobre la discriminación racial contribuye a su perpetuación, y en tanto no se produzca la información relevante, no será posible diseñar programas eficaces para la prevención y erradicación de actos discriminatorios en el sistema de administración de justicia.

71 Ibídem.

F. Derechos civiles a la vida, a la integridad, a la seguridad, y a la libertad

86. Los derechos a la libertad y seguridad personales, a la vida y a la integridad de los miembros de los pueblos indígenas y población afrodescendiente se han visto gravemente afectados en el marco de la violencia sociopolítica, en particular por causa del conflicto armado interno. Esta situación, si bien se remonta a varios años atrás, no ha sido afrontada con la seriedad y urgencia que la gravedad de la situación merece.

87. En el último informe presentado al Comité (No. 10 a 14), el Estado colombiano incluye las medidas relativas a la protección del derecho a la seguridad de las minorías étnicas en el aparte 5C (párrafos 228 y siguientes). No obstante, ni el "Programa Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional", ni "las gestiones del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional" incluyen medidas específicas destinadas a garantizar y proteger estos derechos. El "Programa Etnocrer" protege líderes indígenas y afrodescendientes que han sido amenazados, pero no incluye medidas tendientes a proteger a toda la población indígena y afrocolombiana que se encuentra en estado de alto riesgo y vulnerabilidad en las zonas en que el conflicto armado tiene sus peores consecuencias.

88. Las mediciones de la Fiscalía citadas en el informe presentado al Comité por el Estado colombiano demuestran cómo hay un nivel inusitado de subregistro de casos de discriminación racial. Así, tan sólo se han presentado seis (6) denuncias a nivel nacional, y ninguna condena. Las implicaciones de estas cifras son alarmantes, y están íntimamente relacionadas con la grave problemática del acceso a la justicia de las minorías étnicas víctimas de discriminación racial[72]. Los avances realizados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) incluidos en el informe del Estado, son muestra de una buena práctica dirigida a la población interna. No obstante, aún no se han reportado buenas prácticas frente al conjunto de la población perteneciente a los grupos étnicos por parte de las instituciones responsables.

89. Ninguna de estas iniciativas da cuenta de actuaciones contundentes y concretas dirigidas a salvaguardar los derechos de las minorías étnicas a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad, que en la actualidad se ven constantemente violados. Así lo recalcó en 2003 el Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia que llamó la atención sobre la dimensión étnico-racial del conflicto armado en Colombia que se reflejaba en los homicidios y desplazamientos forzados de personas afrocolombianas e indígenas:

> La presencia de los indígenas y las comunidades afrocolombianas en regiones que cada vez tienen más importancia económica y estratégica y coinciden con las zonas en conflicto (la costa del Pacífico, la zona del Darién) los hace sumamente vulnerables a la violencia sociopolítica[73].

72 Al respecto ver el aparte E de este informe, sobre acceso a la justicia.

73 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones, Informe del Sr. Doudou Dièn, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Adición Misión a Colombia, E/CN.4/2004/18/Add.3, 23 de febrero de 2004, párr. 47.

90. Asimismo, en 2004, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) llamó la atención acerca del notable incremento de amenazas y homicidios de líderes indígenas con medidas cautelares y provisionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[74]. En noviembre del mismo año, el Relator Especial para los pueblos indígenas advirtió que el conflicto armado amenaza la diversidad étnica y cultural del país, en particular de algunas comunidades muy vulnerables[75].

91. En 2005, la OACNUDH reiteró su llamado de atención sobre la persistencia "de la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas y de muchas comunidades en riesgo de ataques o desplazamiento"[76], entre las que se encontraban "los indígenas y los afrocolombianos, [que] han padecido ejecuciones extrajudiciales y homicidios, amenazas, detenciones arbitrarias y actos de violencia sexual atribuidos a los grupos armados ilegales, y en ocasiones a miembros de la Fuerza Pública"[77](negrilla en el texto).

92. Pese a los llamados de atención y a las recomendaciones internacionales, los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas siguen siendo víctimas de violaciones a los derechos humanos. Para el período 2004-2008, respecto del derecho a la vida, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) ha registrado un total de un total de 333 homicidios, y 170 desapariciones forzadas. 30 de tales desapariciones forzadas desembocaron en homicidios confirmados. Respecto del derecho a la libertad la CCJ registra 277 casos de detenciones arbitrarias y 72 casos de secuestros o toma de rehenes cometidos contra personas indígenas o afrodescendientes[78].

93. Un caso emblemático de la violación al derecho a la vida de líderes indígenas es el asesinato en diciembre de 2008 de Edwin Legarda, indígena Coconuco, perpetrado por el Ejército colombiano. Edwin Legarda, esposo de Aida Quilcué, Consejera Mayor del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), fue asesinado cuando se movilizaba en una camioneta reconocida como de propiedad del CRIC que circula habitualmente por la región, en una carretera al nororiente del departamento del Cauca. De acuerdo con el Gobierno colombiano, que ha reconocido la autoría de los hechos por parte del Ejército, el grupo de soldados campesinos adscritos al Batallón José Hilario López de Popayán disparó por error al vehículo en el que se trasportaba Edwin Legarda, pues éste supuestamente no se detuvo en un retén militar. Sin embargo, después del ataque, el cuerpo de Edwin Legarda presentaba tres impactos de bala, y el vehículo del CRIC presentó 17 impactos, dos en el frente y 15 a los lados, impactos que, de acuerdo con un informe reciente de la Defensoría del Pueblo "desmienten la versión inicial según la cual la tropa disparó ante la omisión de pare"[79].

94. Los hechos se produjeron cuando Edwin Legarda se dirigía a Popayán para recoger a su compañera, la Consejera Mayor del CRIC, y conducirla al resguardo de Togoima en Tierradentro, municipio de Páez, donde discutirían el desarrollo de la Minga Indígena y donde Aida Quilcué se disponía a presentar un informe de su participación en el Examen Periódico Universal que realizó el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008 en Ginebra sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia[80].

95. El 11 de mayo de 2009, Mayerli Alejandra Legarda Quilcué, de 12 años de edad, hija de Aída Quilcué y Edwin Legarda sufrió un atentado contra su vida al frente de su vivienda, situada en la vereda Clarete del municipio de Popayán (Cauca) por parte de cuatro hombres, quienes le apuntaron con sus armas cortas. El día anterior al atentado, personas que se presentaron como funcionarios del Instituto

74 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61° período de sesiones, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, párr. 37.

75 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Adición Misión a Colombia*, E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004.

76 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 62° período de sesiones, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2006/9, 20 de enero de 2006, párr. 84.

77 Ibídem.

78 Base de datos de la Comisión Colombiana de Juristas.

79 "Capturan a siete militares por asesinato del esposo de la líder indígena, Aida Quilcué", Periódico El Tiempo.com 1 de mayo de 2009, consultado en la página web: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/capturan-a-siete-militares-por-asesinato-del-esposo-de-la-lider-indigena-aida-quilcue_5108247-1.

80 Consultado en: Periódico El Tiempo.com 16 de diciembre de 2008 y 30 de abril de 2007 y Comunicado a la Opinión Pública – CINEP, disponible en la página web: http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/cinep_comunicado5.pdf.

Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) intentaron ingresar al colegio donde estudia Mayerli y luego visitaron su vivienda, donde la interrogaron sin la respectiva autorización de su madre[81].

96. Otro ejemplo ilustrativo de las constantes violaciones de los derechos a la libertad, seguridad e integridad es el del pueblo Kankuamo, que desde el año 2004 y a raíz de una serie de señalamientos, declaraciones de informantes y de desmovilizados, ha sido víctima de detenciones arbitrarias. Han sido detenidas de forma masiva e individual cerca de 50 personas del pueblo Kankuamo, entre hombres y mujeres, la mayoría de las cuales ha recuperado su libertad debido a la falta de pruebas que los incriminen[82].

97. En agosto de 2005, en el marco de la Operación Atánquez, fueron capturados 16 indígenas Kankuamos, los cuales fueron presentados a los medios de comunicación como terroristas del Frente 59 de las FARC. Estas detenciones se produjeron un mes después de que la guerrilla de las FARC hiciera explotar un campo minado en la carretera Atánquez- Valledupar, causando la muerte a 15 uniformados del Escuadrón Móvil de Carabineros de la Policía.[83]

98. En el proceso de capturas masivas emprendidas por la Fuerza Pública (Ejército nacional), con el apoyo del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS y la Fiscalía General de la Nación, seccional Cesar, se produjeron detenciones de comuneros en varias comunidades del territorio Kankuamo, en las que las personas acusadas fueron sometidas a diferentes formas de tortura, como el caso de Luz Mila Montero Arias, quien fuera marcada por cigarrillos en 2003 por el ejército, que salía de La Macana al corregimiento de Guatapurí.

99. Ella "fue atajada en El Boquete por soldados que se hicieron pasar por las AUC, torturada con quemaduras de cigarrillo, golpes de fusil en el pecho y luego detenida. Cuando la comunidad se dio cuenta fue a abogar por ella, pero fue condenada"[84].

> Cuando me capturaron allá en la finca, llegaron todas las tropas, me rompieron todos los 'chismes' [enseres de cocina]. Me cortaron el cabello con una 'rula' [machete]; me golpearon todos, eran como 15 soldados, del batallón La Popa. Me iban a violar, me mandaron a quitar la ropa, me trajeron hacia el lado de un arroyo y me dijeron que me quitara la ropa; yo no me quise quitar la ropa. Vino otro soldado y dijo que me dejaran quieta. Luego me llevaron otra vez a la casa, con mi esposo, que también lo traían"[85].

100. Las fuerzas militares en territorios indígenas persisten en la ocupación de escuelas, sitios sagrados indígenas y otros bienes civiles. En Guatapurí (Sierra Nevada de Santa Marta), en 2005, se acantonaron en la escuela indígena, impidiendo las labores y haciendo caso omiso al llamado de la Relatora Especial para la educación, que señaló este comportamiento como violatorio del DIH[86].

101. En otros lugares, es la Policía Nacional la responsable de las violaciones del principio de distinción, que protege el DIH:

> "Desde 2004 fueron cesando las masacres y asesinatos selectivos [en Atánquez]. En ese año llegó la Policía a la comunidad y se fue creando un pequeño conflicto con la fuerza pública; aún se viven conflictos, por ejemplo, por el confinamiento. La gente tiene temor de ir al pueblo, o de visitar sus fincas, porque hay amenazas de secuestro y extorsión, a pesar de estar la policía se da boleteo, robo de ganado. Se está viviendo una presión psicológica, porque cuando se les ocurre, la Policía amenaza con salir y crean pánico en la gente. Ellos construyeron trincheras en el pueblo y ocuparon el parque. Ya nadie lo usa, más que ellos. La comunidad es usada como escudo, porque éstos viven dentro de ésta alojándose en casas desocupadas. Aunque sabemos que deben vivir fuera de la misma, para no poner en peligro a la gente, viven en casas de la comunidad"[87].

81 Consejería Mayor Consejo Regional Indígena del Cauca –CRIC-, "La guerra, una estrategia para el despojo de los territorios ancestrales Indígenas", mayo 12 de 2009, consultado en la página web: http://www.criccolombia.org/noticias/?content=detail&id=271.

82 Fundación Hemera, "Tensa calma en la Sierra: El caso del Pueblo Kankuamo", Informe sobre la situación de derechos humanos del pueblo Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta elaborado por la Fundación Hemera en el período comprendido entre el año 2003 y 2006. Bogotá, septiembre de 2006.

83 Ibídem.

84 Testimonio de comuneros, visita a Guatapuri, junio de 2006. En Organización Nacional Indígena de Colombia, Consejo Nacional Indígena de Paz, situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Pueblo Kankuamo, Valledupar 2006.

85 Ibídem, Testimonio de hermanas Arias Montero, Guatapuri, junio de 2006.

86 Organización Indígena de Antioquia, OIA, Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC y Centro de Cooperación al Indígena, CECOIN, "Presencia militar en territorios indígenas en Colombia". Pág. 2

87 Testimonios representantes de la comunidad de Atánquez. Guatapurí, junio de 2006. Véase también "El misterio de la última tragedia de los kankuamos", Revista Semana, marzo de 2009, consultado en la página web: http://www.semana.com/noticias-problemas-sociales/misterio-ultima-tragedia-kankuamos/121361.aspx

102. Es preciso recordar que las violaciones a los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la integridad de los miembros de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas han sido unos de los principales factores que han dado lugar a su desplazamiento forzado. La persistencia de estas violaciones es particularmente grave. De acuerdo con ACNUR:

> "La disputa por el control territorial en la región ha impactado seriamente a las comunidades indígenas y afro colombianas. Se han presentado combates dentro y en los límites de resguardos indígenas y tierras colectivas de comunidades negras. De igual manera, se ha incrementado el nivel de vulnerabilidad de las mismas como consecuencia del continuo desabastecimiento alimentario generado por las restricciones a la movilidad de personas y víveres establecidas en la región, hecho en el que se ha identificado también responsabilidad de la Fuerza Pública"[88].

103. Varias fuentes fidedignas han investigado la situación de violencia generalizada que viven los habitantes de la región suroccidental colombiana, la más afectada por el conflicto armado, donde la mayoría de la población es indígena y afrocolombiana[89]. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, la mayor cantidad de comunidades cuya población civil está sometida a riesgos asociados al conflicto se registró en los departamentos del suroccidente, la mayoría en la Costa Pacífica, en que habita gran parte de la población afrocolombiana[90].

104. Las cifras producidas por el propio Estado colombiano dan cuenta del recrudecimiento de la actividad armada en los últimos años en toda la región del Pacífico. El Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia menciona cómo en el departamento del Valle del Cauca, las actividades armadas pasaron "de un 9,71% del total departamental en 1999 a un 17,45% en el 2000, un 22,9% en el 2002 hasta casi un 40% en el 2003"[91]. En medio del fuego cruzado entre todos los actores armados, la población civil afrocolombiana e indígena se encuentra en una situación de constante amenaza contra su vida e integridad.

105. En Buenaventura, la violencia ha afectado tanto a las zonas rurales como urbanas[92]. Con la llegada de los paramilitares en 2000, se recrudeció el conflicto. Entre 2000 y 2001 se reportaron allí 46 masacres[93]. Durante el mismo lapso de tiempo, en el Corregimiento No. 8 y la carretera Cabal Pombo se registraron 4 masacres, 34 pobladores de la zona asesinados, y 3.207 personas desplazadas. Durante 2001, en la cuenca del río Yurumanguí, los enfrentamientos entre las Farc y los paramilitares dejaron un saldo de 5.300 personas desplazadas, cuatro asesinadas, y un caserío (El Fuerte) incendiado[94]. En El Fuerte ocho personas fueron asesinadas ese año por los paramilitares, varias mujeres fueron violadas y toda la población fue amenazada[95]. A septiembre de 2003 se habrían desplazado otras 3000 personas hacia las bocanas de los ríos, por miedo a alejarse demasiado de sus tierras[96]. "[L]a situación hasta abril de 2005 continuó en franco deterioro: los homicidios durante el 2003 fueron 268, en 2004 llegaron a 300 y en [2005 ascendieron] a 120"[97]. Durante 2006 y 2007 la crisis se hizo aún más profunda. El desplazamiento registrado entre 2006 y 2007 fue 13 veces mayor al de 2004, y ha afectado particularmente el área urbana[98].

88 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Balance de la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia, agosto de 2004 a abril de 2007, Bogotá D.C., pág. 288.

89 De acuerdo con el Informe No 10 a 14 presentado por el Estado colombiano al CEDR, "La primera concentración poblacional afrocolombiana del país la tiene la Región Pacífica (departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño) con el 44.7 % de la población afrocolombiana en el territorio nacional".

90 Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas. 2007. Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos, Adición Misión Colombia, Consejo de Derechos Humanos, 4º período de sesiones, tema 2 del programa provisional, A/HRC/4/38/Add.3, 24 de enero de 2007.

91 DNP, *Documento CONPES 3410 de 2006 "Política de Estado para Mejorar las Condiciones de Vida de la Población de Buenaventura"*, Bogotá, febrero de 2006.

92 Gobernación del Valle del Cauca, Oficina Gestión de Paz y Convivencia, en convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Diagnóstico de la población en situación de desplazamiento -PSD- asentada en el municipio de Buenaventura. Febrero de 2004.

93 DNP, 2006. op. cit.

94 Gobernación del Valle del Cauca, 2004. op. cit.

95 Afrodes y Global Rights, 2007. Asociación de afrocolombianos desplazados (Afrodes) y Global Rights (2007). Luces y contraluces sobre la exclusión. Bogotá: editado por Afrodes y Global Rights.

96 Gobernación del Valle del Cauca, 2004. op. cit.

97 DNP, 2006. op. cit.

98 Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas,* julio de 2006 a diciembre de 2007.

106. De acuerdo con las denuncias de las comunidades negras, las amenazas y violaciones de sus derechos provienen de diferentes actores del conflicto armado. Organizaciones locales de Buenaventura han denunciado desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales por parte de la Fuerza Pública[99]. La Iglesia Católica también afirma que esta violencia se dirige particularmente a los jóvenes afrocolombianos, y denuncia cómo "las detenciones arbitrarias están acompañadas de maltratos verbales y físicos. Muchas veces, como "medida preventiva", la Policía toma fotografías a los jóvenes cuando son detenidos y a sus documentos de identidad, para que posteriormente sean identificados por "testigos", informantes o paramilitares"[100].

107. La Corte Constitucional también ha recalcado en la situación de Buenaventura. En el auto 005 de 2009 resalta la descripción de la ciudad: "[a] hora, en la ciudad, no hay nadie que no conozca a una víctima de la guerra. En dos años, allí han asesinado 797 personas, en la misma cantidad de muertes que dejaría la caída de cuatro Boeings con el cupo completo. (…) Ahora, al caminar por Buenaventura, el rastro de la guerra está por ahí, en cualquier parte. Todos conocen a una víctima, un herido, una viuda, un huérfano, un policía mutilado, un negocio cerrado, un sufrimiento inconcluso"[101].

108. El incremento de la violencia también se ha reportado en el departamento del Chocó. En 2006, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA)[102] informó sobre la configuración de nuevos escenarios de confrontación, debido al surgimiento de nuevos grupos de autodefensa, y el incremento de las acciones violentas de las guerrillas de las FARC y del ELN en el municipio de Condoto, donde más del 90% de la población es afrocolombiana[103].

109. En su auto 005 de 2009, la Corte Constitucional evidenció la gravedad de la situación, y puso de presente las particularidades que tiene la situación de la población afrocolombiana presa de la violencia: "(i) los altísimos índices de la violencia rural y urbana asociada a una lucha por el control territorial, (ii) la persistencia del conflicto armado en los territorios ancestrales que habitan los afrocolombianos; (iii) el apego de la población afrocolombiana a sus territorios, lo cual genera una mayor resistencia a la expulsión, confinamiento, y desplazamientos intraurbanos o de corta duración que no son registrados"[104]. De acuerdo con la Corte Constitucional, "los afrocolombianos han sufrido en mayor proporción las causas más violentas del desplazamiento"[105]. En orden de importancia, los desplazamientos de afrocolombianos han sido causados por amenazas directas, asesinatos de familiares, masacres, combates, y asesinatos de vecinos o amigos. Las amenazas directas alcanzaron a causar el 42,8% de los casos de desplazamiento de afrocolombianos en el período de 2005 en adelante[106].

110. En concordancia con esta cifra, el sistema de alertas tempranas de la OCHA advirtió en 2006 sobre la agudización de la confrontación armada y las consecuencias nefastas para la población civil del Chocó. Evidenció que para ese entonces era "probable la ocurrencia de homicidios selectivos y, de configuración múltiple, masacres, enfrentamientos armados con interposición de población civil, la utilización de métodos y medios para generar terror, la destrucción de bienes civiles y/o la afectación de bienes indispensables para la supervivencia, desplazamientos y reclutamientos forzados, *principalmente contra los territorios colectivos afrocolombianos* [situados en las partes altas de los ríos Tujuato y Condoto, limítrofes con los municipios San José del Palmar; Novita, Río Iró y Tadó, y las zonas medias y bajas del río San Juan, colindantes con los municipios de Medio y Bajo Buadó]"[107]. La misma Oficina reportó en 2007 el desplazamiento en Condoto de entre 438 y 473 personas (105 familias), por motivo de los enfrentamientos entre el Ejército y otros grupos armados, y de la posterior retirada del Ejército y el surgimiento de nuevos grupos paramilitares[108].

111. El caso de la masacre de Bojayá es ilustrativo de la situación generalizada que se vive en el Chocó.

99 Ibídem.

100 Ibídem.

101 Corte Constitucional, 2009. op.cit.

102 Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), sala de Situación Humanitaria, Colombia. *Informe de Situación Humanitaria*, julio - agosto de 2007.

103 DANE, 2005. op cit.

104 Corte Constitucional, 2009. op. cit.

105 Ibídem.

106 Ibídem.

107 Afrodes y Global Rights, 2007. op. cit.

108 Ibídem.

En medio del fuego cruzado: Bojayá pone los muertos *

El 21 de abril de 2002, por los puestos de control de la Fuerza Pública entre Turbo y Bellavista (cabecera municipal de Bojayá en el Pacífico chocoano), pasaron sin ser advertidas varias embarcaciones de paramilitares. En la zona, azotada por la violencia durante décadas, operaban las FARC. El 25 de abril del mismo año, este grupo guerrillero asaltó la embarcación de la Asociación Campesina Integral del Atrato, encargada de transportar insumos y alimentos, dejando desiertos los estantes de tiendas y cocinas de las viviendas en la región.

La entrada de los paramilitares a la zona, que advertía sobre inminentes enfrentamientos armados, llevó a la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a la Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo a enviar comunicados oficiales y alertas tempranas al Gobierno para proteger a la sociedad civil. Ninguna de ellas fue atendida.

En la mañana del 2 de mayo, los habitantes de Bellavista se refugiaban del combate anunciado en la iglesia del pueblo, cuando una pipeta de gas lanzada a manera de proyectil artesanal por las FARC estalló en el altar dejando 119 muertos, entre ellos 45 niños y 98 heridos. Durante 5 días no hubo presencia de la Fuerza Pública, ni siquiera para el levantamiento de los cadáveres. Cada uno de los sobrevivientes había perdido varios parientes y amigos. Alrededor de 2000 personas abandonaron la región.

A pesar de los compromisos del Gobierno de garantizar las condiciones de retorno de la población, a lo largo de cinco años los medios de comunicación rememoraban los aniversarios de la masacre con frases del estilo de "Bojayá, tres años y nada". Era tal el escepticismo que había generado el proyecto de reconstrucción del poblado, que la gente lo bautizó "Severá". La violencia y la pobreza seguían gobernando la zona. Finalmente, en el año 2007 la población estrenó un poblado moderno, de casas en concreto, acueducto, escuela y centro de salud, pero sin medidas de protección. Hoy el pueblo se deteriora rápidamente y ha sido otra vez dejado al vaivén de los caprichos de la selva y el fuego cruzado.

---

* La reconstrucción de los hechos del caso de Bojayá fue hecha a partir de los documentos publicados por Medios para la paz, 2008. *Chocó después de la masacre de Bojayá, han pasado tres años pero...",* consultado en la página web: http://www.mediosparalapaz.org/index.php?idcategoria=1062; la Defensoría del Pueblo, 2002. *Informe defensorial sobre la situación de derechos humanos y desplazamiento forzado en el municipio de Bojayá Atrato Medio*, consultado en la página web: http://www.pastoral-social.org/portal/download.php?view.35; y artículos de presa publicados por el diario El Tiempo: *Un Genocidio Anunciado,* mayo 7 de 2002, *Comunidades Negras Denuncian Exterminio*, mayo 9 de 2002, *Bojayá, Seis Meses Después*, noviembre 2 de 2002, *Fiasco del Estado en Bojayá*, abril 26 de 2003, Editorial. *Bojayá: Tres años y nada*, mayo 4 de 2005, *Bojayá*, mayo 5 de 2005, *A Bojayá Le Dicen 'Severá'*, mayo 3 de 2007, *Nuevo Bojayá, $ 34.000 millones que la selva se está tragando,* agosto 10 de 2008.

112. La violencia en Bojayá continuó. En 2004, cerca de 1100 campesinos afrocolombianos se desplazaron por nuevos enfrentamientos. Luego, entre febrero y marzo de 2005, otros 2000 huyeron a las cabeceras municipales de Bellavista y Vigía del Fuerte. Todas las aldeas afrocolombianas de la zona quedaron abandonadas[109]. La misma situación de desconcierto e inseguridad continuó durante 2006 y 2007[110].

113. "Las amenazas de muerte, los enfrentamientos, las muertes de familiares, la presión para colaborar con diferentes partes del conflicto y las restricciones a los bienes básicos" ocurren de manera generalizada en diferentes lugares del país, como Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño[111].

114. En Nariño, en los municipios con mayor presencia de población afrocolombiana e indígena, el conflicto armado implica una constante amenaza a la vida e integridad de las comunidades. En 2007, la OCHA reportó el desplazamiento de 100 familias en la cuenca del río Tapaje, en zona rural del municipio de El Charco (donde más del 75% de la población es afrocolombiana), por causa de los combates entre las Fuerzas Militares y los grupos armados no estatales[112]. También han sido denunciadas las "campañas de limpieza social" llevadas a cabo por grupos armados ilegales, que traen olas de asesinatos contra la población afrocolombiana en Tumaco[113]. La disputa por el territorio entre actores armados del conflicto pone a la población afrocolombiana nariñense en una situación de constante amenaza de muerte, constituyéndose así un atentado contra su

109 PCS International. *Informe Especial: Bojayá-Emergencia Humanitaria En La Escalada*, 12 de mayo de 2005

110 Afrodes y Global Rights, 2007. op. cit.

111 Comisión Colombiana de Juristas, 2007, op. cit.

112 OCHA, 2007. op. cit.

113 Proceso de Comunidades Negras (PCN), *Informe de Avance de la Ley 70 de 1993*, octubre de 2003.

derecho a la seguridad, a la vida y a la integridad física y psicológica. Se han reportado igualmente atropellos contra la población afrocolombiana y reclutamientos de menores en el municipio de Tumaco, específicamente en los corregimientos del Río Mira, cerca de la frontera con el Ecuador[114].

115. Todas estas violaciones adquieren manifestaciones particulares en el caso de las mujeres afrocolombianas víctimas del conflicto armado. De acuerdo con datos de una encuesta realizada durante el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento[115], el 31% de las mujeres afro relataron haber recibido agresiones físicas durante el desplazamiento. Más de la mitad de las mujeres negras encuestadas (el 58,62%) afirmó conocer casos de agresiones contra otras mujeres afrodescendientes desplazadas. A pesar de las afrentas contra su derecho a no recibir tratos crueles, inhumanos y degradantes, y a la integridad física, sólo el 30% de las mujeres agredidas tuvo ocasión de denunciar los hechos. Las demás no lo hicieron por miedo, falta de garantías, o desconocimiento de las vías institucionales para hacerlo[116]. Muchas de estas mujeres afro desplazadas encuestadas revelaron además haber sido víctimas de agresiones motivadas por su color de piel (el 63,79%) y por su contextura física (el 24,13%). Afirman haber recibido expresiones de insultos despectivos relacionadas con la raza, entre las cuales las más comunes fueron "chocorramo", "negra hijueputa" y "aquí no aceptamos negras"[117].

116. Estas violaciones se suman a las agresiones sexuales de que son víctimas. Más del 20% de las mujeres encuestadas afirmó haber sido víctima de violación sexual o de chantajes sexuales. Muchas otras prefirieron no responder a la pregunta por este tipo de agresiones[118], situación que revela el temor y el miedo al que están sometidas ante las amenazas y advertencias de represalias que han recibido de sus agresores, y la falta de garantías que tienen en la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes, a no ser torturadas y a no ser discriminadas por motivo de su raza en el goce de estos derechos.

117. Estas situaciones son prueba contundente de las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad física que enfrentan la población afrocolombiana y los pueblos indígenas, y de la ausencia de garantías en la protección de estos derechos por parte del Estado.

114 Ibídem.

115 Durante el encuentro fueron encuestadas 150 mujeres afrocolombianas desplazadas. Se aplicó una encuesta que constaba de 70 preguntas abiertas, distribuidas en cuatro categorías: información general, identidad étnica, condición de la situación de desplazamiento, efectos de la violencia contra la participación de mujeres y sus organizaciones. La encuesta fue realizada forma simultánea en eventos realizados del 4 al 11 de noviembre de 2006, en las ciudades de Cartagena, Cali, Quibdó, Tumaco y Bogotá. AFRODES, ACNUR Y UNIFEM,. *Primer Encuentro Nacional De Mujeres Afrocolombianas en situación de Desplazamiento*, 2007.

116 Ibídem.

117 Ibídem.

118 Ibídem.

G. Derechos políticos

G.1 Representación política en general

118. La Constitución colombiana protege el derecho de los pueblos indígenas a conformar los órganos de elección popular. El artículo 171 de la Constitución señala que existirá una circunscripción especial para los pueblos indígenas, que garantice que dos de sus miembros integren el Senado de la República. Por otro lado, el artículo 176 de la Constitución crea una circunscripción especial que garantice que cinco miembros de las comunidades étnicas y las minorías hagan parte de la Cámara de Representantes.

119. Estas normas cumplen la primordial función de garantizar la representación permanente de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente en el órgano legislativo. Sin embargo, la implementación de las normas constitucionales ha limitado esta significativa garantía del derecho a la participación política de ambos grupos poblacionales. En este sentido, se ha permitido que candidatos pertenecientes a partidos o movimientos políticos que hacían parte de otras circunscripciones (circunscripción territorial) se inscriban y participen en la circunscripción especial establecida a favor de los pueblos indígenas. De

esta forma se rechazó la interpretación según la cual los miembros de los pueblos indígenas son los únicos que pueden ser candidatos para conformar la circunscripción especial indígena, con lo que se restringe sus posibilidades de acceder a las curules que en principio se establecían a su favor.

120. Frente a estos hechos se interpuso una reclamación jurídica[119] por parte del Movimiento Alianza Social Indígena, afirmando que de esta forma se reduce el derecho a la participación que se encuentra en cabeza de los pueblos indígenas. Sin embargo, la Corte Constitucional no concedió la petición de los pueblos indígenas en este caso[120].

G.2 Representación política y participación en las entidades públicas

121. Colombia es, según la Constitución Política, una nación que protege su diversidad étnica y cultural (C.P., art. 7). La protección de dicha diversidad en el sistema de administración de justicia para el caso de las minorías étnicas implica garantizar el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, identificar los factores que impiden el igual acceso y la presencia equitativa de los afrodescendientes e indígenas en todos los niveles del sector público y en particular en la administración de justicia, y adoptar medidas apropiadas para eliminar los obstáculos identificados y para promover la igualdad de acceso y la presencia equitativa de indígenas y afrodescendientes en la administración pública[121].

122. Para cumplir con estas obligaciones, es necesario conocer los datos desagregados sobre la totalidad de la planta de personal y el número de personas indígenas y afrodescendientes que están vinculadas a las entidades de la administración pública. Sólo analizando esta información es posible determinar si la población indígena y afrodescendiente está suficientemente representada dentro de la función pública y definir si es necesario crear programas para garantizar este derecho de participación.

123. Lamentablemente, la mayoría de las entidades públicas carecen de información diferenciada que incluya la variable étnica y que permita por lo tanto determinar la participación de los grupos étnicos en su planta de personal[122]. El ODR concentró su investigación en las entidades involucradas en el sistema de administración de justicia en Colombia, que tampoco producen esta información de manera sistemática.

124. Con base en esta reciente investigación, es posible concluir que las Fuerzas Militares desconocen el número de personas afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales vinculadas a la entidad porque "no existe tal discriminación en la base de datos en razón de la raza"[123].

125. La Policía Nacional tampoco cuenta con un consolidado a nivel nacional sobre la participación de personas afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales vinculadas a la institución. De la información solicitada a las oficinas departamentales y municipales, tan sólo tres de ellas –Nariño[124], Valle[125] y Cali[126]– brindaron la información completa sobre el número de personas afrodescendientes vinculadas con respecto al total del personal (véase cuadro 1)[127]. El Departamento de Policía de Antioquia alegó reserva legal sobre la información del total de las personas vinculadas[128] y sólo proporcionó información de las personas afrodescendientes[129]. La Policía Metropolitana del Valle de Aburrá sólo envió información sobre el personal afrodescendiente[130]. El Departamento

119 Una "acción de tutela", equivalente a un recurso de amparo en otras legislaciones latinoamericanas, o a un "right of injunction" en el derecho anglosajón.

120 Corte Constitucional, sentencia T-123/07, M.P.: Álvaro Tafúr Galvis.

121 Programa de Acción de Durban, párr. 11 y 74.

122 Al respecto ver la sección I. 1 de este informe sobre el derecho al trabajo.

123 Respuesta del 9 de abril de 2008 del Ejército Nacional al derecho de petición enviado por el ODR.

124 Se solicitó la información a la Dirección Nacional de la Policía, a la Policía de los departamentos de Antioquia, Valle, Cauca, Nariño, Chocó, Bolívar, Atlántico y San Andrés; igualmente se solicitó información a la Policía Metropolitana de Bogotá, Cali y Medellín. No obtuvimos respuesta de la Dirección Nacional de la Policía, de la Policía Metropolitana de Bogotá, ni de los departamentos de Bolívar, Atlántico ni Chocó.

125 Respuesta del 26 de febrero de 2008 del Departamento de Policía del Valle al derecho de petición enviado por el ODR.

126 Respuestas del 27 de noviembre de 2007 y del 20 de febrero de 2008 del Departamento de Policía de Santiago de Cali al derecho de petición enviado por el ODR.

127 Respuesta del 25 de febrero de 2008 del Departamento de Policía de Nariño al derecho de petición enviado por el ODR.

128 Respuesta del 22 de febrero de 2008 del Departamento de Policía de Antioquia al derecho de petición enviado por el ODR.

129 Respuesta del 29 de noviembre de 2007 del Departamento de Policía de Antioquia al derecho de petición enviado por el ODR.

130 Repuesta del 13 de diciembre de 2007 de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá al derecho de petición enviado por el ODR.

1. Cuadro 1. Personal afrodescendiente en la Policía Nacional

1. Personal Afrodescendiente en la Policía Nacional			
2. Departamento-Ciudad	Afrodescendientes	Total de Personal	Porcentaje de Participación
Nariño	126	3106	4,05%
Valle	331	3690	8,97%
Cauca	42	N-R	N-R
Antioquia	171	N-R	N-R
San Andrés y Providencia	63	N-R	N-R
Cali	523	5463	9,57%
Medellín	421	N-R	N-R

de Policía de San Andrés sólo contestó con la información de personas afrodescendientes y raizales, sin la posibilidad de contrastarla con la totalidad de la planta de personal para determinar el nivel de participación[131]. El Departamento de Policía de Cauca, en su primera respuesta, remitió la solicitud a la Dirección General de la Policía Nacional en Bogotá[132], y ante la insistencia del derecho de petición envió la información de las personas afrodescendientes vinculadas, pero no el total de funcionarios[133].

126. Los datos de participación de la población afrodescendiente en la Policía Nacional muestran una participación minoritaria en los lugares cuyas autoridades proporcionaron esta información. (véase cuadro 1)[134]. Para el departamento de Nariño, el total de la población afrodescendiente es de 18,8%[135], mientras que la participación en la Policía Departamental es tan sólo del 4,05%. En el departamento del Valle, el 8,97% de participación en la Policía resulta poco significativo en relación con el porcentaje de población afrocolombiana en este departamento, que asciende al 27,2%. En Cali, cuyos datos son aislados de los departamentales por ser un área metropolitana, la proporción muestra también una representación marginal de la población afrocolombiana en la Policía.

127. Con respecto al número de personas afrodescendientes que trabajan en la Fiscalía General de la Nación, esta entidad afirmó que no se recolecta información sobre la pertenencia étnica y/o racial de sus funcionarios[136]. El Inpec tampoco registra esta información de sus funcionarios[137].

128. El Consejo Superior de la Judicatura, que coordina el sistema de información de la Rama Judicial (ley 270 de 1996), reporta un total de 659 servidores judiciales afrodescendientes, afrocolombianos, negros, palenqueros o raizales[138]. A pesar de no contar con la información sobre la totalidad de servidores judiciales vinculados a la Rama Judicial para poder determinar los niveles de participación de la población afro, es posible analizar el rango de ubicación de las personas afrodescendientes. Según la información proporcionada por el Consejo Superior de la Judicatura, del total de 659 funcionarios afro, el 10,4% (69 personas) son jueces promiscuos o municipales; el 6,8% (45 personas) son jueces de circuito y de circuito especializado; y el 2,8% (19 personas) son magistrados de tribunales. Finalmente, en las altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura), no hay magistrados afrodescendientes.

129. Es necesario señalar la ausencia de representación de la población afrodescendiente en las altas cortes de la Rama Judicial y, en general,

131 Respuesta de 23 de febrero de 2008 del Departamento de Policía de San Andrés y Providencia al derecho de petición enviado por el ODR.

132 Respuesta del 21 de diciembre de 2007 del Departamento de Policía de Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

133 Respuesta del 28 de marzo de 2008 del Departamento de Policía de Cauca al derecho de petición enviado por el ODR.

134 La participación de los afrocolombianos en la Policía Nacional fue comparada con el respectivo departamento y ciudad.

135 Cálculos del ODR con datos del censo de 2005.

136 Respuesta del 31 de enero de 2008 de la Fiscalía General de la Nación al derecho de petición enviado por el ODR.

137 Respuesta del 8 de septiembre de 2008 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) al derecho de petición enviado por el ODR.

138 Respuesta del 7 de marzo de 2008 del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, al derecho de petición enviado por el ODR.

la forma en que la participación afrocolombiana se reduce a medida que se sube en la jerarquía de la Rama Judicial. El sistema de administración de justicia no cuenta con sistemas de registro que le permita producir y sistematizar información confiable y suficiente sobre los niveles de participación de la población afrocolombiana. Por esa razón, tampoco es posible que el Estado cumpla con su obligación de establecer políticas que garanticen la participación de las personas afrodescendientes en sus entidades. Con ello se reduce la posibilidad de que la perspectiva afro esté incluida en el sistema de administración de justicia y que la composición de éste refleje la diversidad cultural de la nación.

G.3 Derecho a gobernarse por autoridades propias

130. La Constitución protege el derecho de los pueblos indígenas a gobernarse por sus propias autoridades. Esta es una importante garantía que pretende conservar la identidad de los pueblos indígenas, permitiendo que se gobiernen de acuerdo con sus costumbres y tradiciones.

131. Al respecto, la Corte Constitucional ha entendido que la determinación de los mecanismos de elección de las autoridades indígenas que serán encargadas de asumir el gobierno de sus comunidades es un asunto que compete exclusivamente a éstas. Por esta razón se ha negado a intervenir cuando por medio de acciones de tutela se le ha solicitado que resuelva conflictos que se han suscitado al interior de una comunidad específica. De acuerdo con la Corte, hacer esto sería intervenir de manera injustificada en los procesos de elección, en detrimento del derecho a la autonomía de las entidades territoriales[139].

132. En cambio, las autoridades tradicionales de las comunidades negras no cuentan con el reconocimiento jurídico de su derecho de autogobierno. La autoridad máxima de los territorios colectivos de las comunidades negras es el Consejo Comunitario que está conformado por todos los miembros de la comunidad, y es representado oficialmente por la Junta Directiva del Consejo Comunitario[140]. Sin embargo, a los Consejos no les es reconocido un derecho de autogobierno autónomo e independiente de las autoridades locales, departamentales y nacionales y, con frecuencia, sus decisiones internas son ignoradas por las decisiones de los municipios en los que se encuentran sus territorios. Esta situación afecta directamente el derecho de autodeterminación de la población afrodescendiente y el derecho a la diversidad cultural del que son titulares.

G.4 Derechos especiales de participación (consulta previa)

133. El Convenio 169 de la OIT establece la obligación de consultar con los pueblos indígenas y tribales[141], por medios apropiados y a través de sus instituciones representativas, todas las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectarles directamente (Convenio 169 OIT, art. 6), cualquier actividad o proyecto de investigación o de explotación de recursos naturales en sus territorios (Convenio 169 OIT, arts. 7 y 15). En virtud de esta obligación, el Estado colombiano debe consultar la legislación y los proyectos que afecten directamente a los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana. Adicionalmente, la Declaración de Durban señala la importancia de que los actores sociales y las organizaciones de base participen en el diseño y aplicación de los programas dirigidos a ellos.

134. A pesar de haber incorporado el Convenio 169 de la OIT a la legislación interna y de haber sido éste reconocido como parte del bloque de constitucionalidad, el Gobierno expidió el decreto 1320 de 1998 que limita la aplicación de la consulta previa, de manera incompatible con el Convenio 169 de la OIT. Este decreto regula un procedimiento relativo a la consulta previa con los pueblos indígenas y afrodescendientes para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio y limita el alcance de la consulta previa al análisis y la mitigación de impactos de dichos proyectos. El decreto 1320 de 1998 ha sido declarado inaplicable en varias ocasiones por la Corte Constitucional, por considerar que no se

139 Corte Constitucional, sentencias T-1253 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda, y T-979 de 2006, M.P.: Nilson Pinilla Pinilla.

140 Ley 70 de 1993.

141 Las comunidades afrodescendientes han sido entendidas por la Corte Constitucional como pueblos tribales en los términos del Convenio 169 de la OIT. Corte Constitucional, sentencia T-955 de 2003. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

ajusta a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT[142]. Igualmente, el Consejo de Administración y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT han afirmado que el decreto 1320 de 1998 desconoce los artículos 2, 6, 7 y 15 del Convenio 169[143].

135. El decreto 1320 de 1998 establece el procedimiento de consulta previa sólo para los proyectos que requieren de licencia ambiental. Todas las intervenciones que no tienen este requisito ambiental son consultadas con un procedimiento establecido unilateralmente por la entidad encargada de ello –Ministerio del Interior y de Justicia-, con base en las recomendaciones de la Comisión OEA-Harvard para las prácticas de consulta previa. Esta situación hace que las prácticas de consulta previa difieran entre sí de acuerdo con el tipo de proyecto, y que los grupos étnicos no cuenten con un procedimiento que respete su derecho a la integridad cultural, ni que les haya sido consultado adecuadamente.

136. Asimismo, el Estado colombiano ha expedido varias normas destinadas a la población indígena y afrocolombiana, sin garantizar la adecuada participación de pueblos y comunidades en trámite legislativo, violando así el derecho fundamental a la consulta previa. En 2008, la Corte Constitucional analizó una acción pública de inconstitucionalidad contra la ley 1021 de 2006, conocida como ley forestal. Al promover esta legislación, el Ministerio de Agricultura sostuvo que se trataba de una medida necesaria para el desarrollo nacional y que respetaba los derechos de los grupos étnicos. Sin embargo, las organizaciones y pueblos indígenas y afrocolombianos se opusieron a su promulgación por considerar que limitaba seriamente sus derechos sobre el territorio y los recursos naturales, y que no se había respetado el derecho a la consulta previa. La Corte Constitucional, en Sentencia C-030 de 2008, declaró inconstitucional la ley forestal por haber violado el derecho fundamental a la consulta previa. En el año 2007, el Congreso expidió la ley 1152 de 2007 –Estatuto de desarrollo rural–, gracias al impulso que le dio el Ministerio de Agricultura. Sin embargo, en la sentencia C-175 de 2009, la Corte Constitucional declaró inexequible la ley 1152 de 2007 por la violación del derecho a la consulta previa con los grupos étnicos.

137. El derecho a la consulta previa de los grupos étnicos también ha sido violado en la expedición de medidas administrativas dirigidas a los grupos étnicos. Por ejemplo, la creación y entrada en funcionamiento de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal tampoco fue consultada. Un amplio sector del movimiento afrocolombiano y sus organizaciones sociales han rechazado enfáticamente la forma de creación de la Comisión, porque no fue consultada con la población afrocolombiana y, en consecuencia, su conformación fue excluyente y orientada por criterios exclusivamente políticos[144].

138. Los miembros de la Comisión son el Vicepresidente de la República, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de la Protección Social, la Ministra de Cultura, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Alto Consejero para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, y el Director de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia. Las organizaciones afrocolombianas, así como los congresistas afrocolombianos y los representantes de las instancias de participación (como la Comisión Consultiva de Alto Nivel) pueden asistir a las sesiones de la Comisión como invitados permanentes, pero no son miembros de la misma.

139. Las actividades de la Comisión Intersectorial, tras su instalación en mayo de 2008, han consistido principalmente en talleres regionales de consulta con las comunidades. En ellos, sin embargo, no se consulta la creación y constitución de la Comisión sino las recomendaciones que surjan del estudio académico que se realice. Hasta el momento, los contenidos de dicho estudio académico no han sido puestos a disposición de las organizaciones afrocolombianas, ni de los representantes de las comunidades.

142 Corte Constitucional, sentencia T-652 de 1998. M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Ver también Corte Constitucional, sentencia T-737 de 2005. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

143 Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, publicado el 6 de marzo de 2009, la Comisión con respecto a la aplicación del Convenio 169 se pronunció sobre Colombia en relación con el Pueblo Embera que habita los resguardos de Pescadito y Chidima, que pertenecen a la Asociación de Cabildos Kunas, Emberas y Katíos – ACIKEK-.

144 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit., capítulo 8 sobre legislación.

140. Estos hechos son una clara evidencia de que el Gobierno colombiano ha impulsado medidas legislativas y administrativas que no siempre resultan protectoras de los derechos de la población indígena y afrocolombiana. Los trámites legislativos de iniciativa gubernamental y las medidas administrativas no están cumpliendo con el deber de brindar participación a las comunidades y organizaciones en los procesos de definición de sus derechos. El Estado colombiano ha violado su obligación de consultar tales medidas legislativas y administrativas en los términos del Convenio 169 de la OIT, y también ha incumplido lo establecido en la Declaración de Durban sobre la participación de los agentes sociales en el diseño y aplicación de programas para la población afrocolombiana.

H. Propiedad, territorio y desplazamiento forzado

141. En el último Informe (No. 10 a 14) presentado por el Estado colombiano al Comité no se incluye ninguna información que revele la puesta en marcha de acciones específicamente dirigidas a proteger el derecho al territorio de la población afrocolombiana, y a responder a la grave situación de desplazamiento forzado que la aqueja (parte 5A del Informe del Estado). Por un lado, el Estado menciona el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, y las medidas específicas para la aplicación de un enfoque diferenciado. No obstante, dentro de dichas medidas específicas no hay ninguna dirigida a evitar la discriminación por motivos de raza que sufre la población afrocolombiana desplazada, ni tampoco hay medidas que incluyan un enfoque diferencial en la atención a dicha población.

142. El informe del Estado incluye una "breve tipificación" desarrollada para evitar discriminación en la atención al desplazamiento. Sin embargo, la lista de criterios que la componen no incluye los motivos raciales como fuente de discriminación, y se limita a hacer referencia a la discriminación por la condición de desplazado. Más aún, cuando el informe hace referencia a las acciones diferenciales con respecto a los distintos tipos de población en situación de desplazamiento, estas no incluyen en ningún momento a la población afrocolombiana. Esta circunstancia es alarmante, dada la afectación desproporcionada del desplazamiento en la población afrocolombiana.

143. Esta total ausencia de medidas con enfoque diferencial fue constatada expresamente por la Corte Constitucional en el auto 005 de 2009. En dicho auto la Corte, recogiendo declaraciones del propio Gobierno nacional, constató que:

> La respuesta de las autoridades estatales a la situación de los afrocolombianos afectados por el desplazamiento forzado interno (...) ha sido insuficiente. Esa desatención se expresa principalmente en la falta de un enfoque diferencial a favor de estos colombianos desplazados. Hasta el momento no hay una política enfocada en las necesidades especiales de la población afro desplazada: la atención a esta población se circunscribe a los programas y políticas diseñados para la población desplazada en general, con el agravante de que la población afro es la más marginada dentro de la atención que se brinda a las personas desplazadas[145].

144. Una situación similar fue reportada por la Corte Constitucional respecto de los pueblos indígenas víctimas de desplazamiento forzado (Corte Constitucional, auto 004 de 2009). Según la Corte Constitucional, en el ámbito de la prevención, es claro que el Estado no ha dado cumplimiento a sus obligaciones constitucionales. Si bien se acreditó ante la Corte que existen dos documentos orientadores de la respuesta estatal en este ámbito –la "Directriz para la Prevención y Atención Integral de la Población Indígena en Situación de Desplazamiento y Riesgo, con enfoque diferencial", y el "Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desaparición"-, los cuales han sido objeto de talleres de capacitación y desarrollo adicional en distintas regiones del país, para la Corte estas medidas no se han traducido hasta ahora en acciones concretas que prevengan la afectación desproporcionada de que son víctimas los pueblos indígenas, o que brinden atención diferencial y oportuna a las víctimas del conflicto y el desplazamiento[146].

145. A pesar de que en su informe presentado al Comité el Estado colombiano reseña algunas medidas de política pública destinadas a los pueblos indígenas víctimas del desplazamiento

145 Corte Constitucional, 2009. op. cit.

146 Corte Constitucional, auto 004 de 2009.

(sección 5A.2 del informe del Estado), no se incluye una política general de atención diferenciada a esta población, ni las medidas citadas han tenido los efectos necesarios para evitar la crisis humanitaria y la afectación desproporcionada que ha tenido el conflicto sobre los pueblos indígenas que resaltó la Corte en el auto 004 de 2009.

146. Esta sección se ocupa de la situación que afrontan actualmente los grupos étnicos que han sido víctimas del desplazamiento forzado o están en alto riesgo de serlo, y para ello hace una revisión de cuatro dimensiones relacionadas con este fenómeno: las tierras y el desplazamiento forzado (H.1), los megaproyectos, monocultivos y cultivos de uso ilícito (H.2), la consulta previa (H.3), y el retorno, reasentamiento y reintegración (H.4).

H.1 Territorio y desplazamiento forzado

147. Sin duda alguna, el desplazamiento forzado es la situación que afecta de manera más grave el disfrute pleno de los derechos de los grupos étnicos. Este fenómeno ha generado una grave crisis humanitaria, que causa una violación sistemática de un extenso número de derechos de quienes lo padecen, cuya plena satisfacción es impedida por las dificultades que impone el abandono de los territorios tradicionalmente ocupados y el establecimiento en lugares ajenos a ellos, en condiciones precarias debido a la falta de una política pública adecuada para afrontar esta situación y al abandono institucional al que se han visto relegados.

148. Los efectos desfavorables del desplazamiento en los pueblos indígenas y la población afrocolombiana han agudizado la situación de pobreza extrema y marginalidad que los afectaba desde antes de empezar a padecerlo. En el caso de los indígenas esto ha hecho que los pueblos indígenas que se encontraban en riesgo de desaparecer por razones socioeconómicas se acerquen aún más a su desaparición, y que a estos pueblos se hayan sumado otros a quienes el desplazamiento forzado los ha puesto en riesgo de extinguirse. Los afrodescendientes por su lado también han quedado sumidos en una situación de mayor marginalidad, víctimas no sólo de la violencia y las constantes afrentas contra su libertad e integridad física, sino a formas múltiples de discriminación por motivos de raza y por su condición de desplazados[147].

149. Esta afectación especial generada contra los pueblos indígenas y las comunidades negras se debe a cuatro factores principales. En primer lugar, a que muchos de sus territorios se ubican en zonas y corredores estratégicos para los actores del conflicto armado. En segundo lugar, a que sus territorios son apetecidos para el desarrollo de proyectos económicos altamente rentables, tanto legales como ilegales. En segundo lugar, a la marginación y la discriminación secular de la cual han sido objeto[148]. Y en cuarto lugar, a la disputa sobre la tenencia y propiedad de la tierra, que ha sido un factor común a varios casos de desplazamiento forzado. En efecto, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), "el patrón de confluencia de tierra y recursos naturales en manos de grupos étnicos o en posesión de colonos, sumados a la expectativa de valorización de la tierra en los últimos cinco años coincide con las áreas críticas de expulsión de la población"[149].

150. El desplazamiento forzado y los fenómenos de confinamiento y resistencia constituyen violaciones directas y automáticas del derecho al territorio. Las personas desplazadas se ven privadas de forma arbitraria e ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual. La expulsión de los territorios de la que son víctimas las comunidades desplazadas implica la pérdida de sus medios de subsistencia y la ruptura de sus redes sociales y comunitarias, además de un profundo impacto físico, moral y psicológico negativo.

151. En esta sección haremos un repaso de las acciones que ha implementado el Estado para hacer frente al desplazamiento forzado de indígenas (H.1.1) y afrodescendientes (H.1.2) y sus efectos sobre su derecho al territorio, y de la ineficacia de dichas medidas en la práctica, que ha conducido a una situación de constante violación de los derechos de cada uno de estos grupos étnicos.

147 Rodríguez Garavito César, Tatiana Alfonso Sierra e Isabel Cavelier Adarve. 2009. El desplazamiento afro. Bogotá: Ediciones Uniandes.

148 Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 7° período de sesiones, Tema 2 del programa, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia 2007, A/HRC/7/39 28 de febrero de 2008, párr. 56.

149 Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento CODHES, Boletines Trimestrales 37-44, 1999-2003.

H.1.1 Territorio y desplazamiento forzado de los pueblos indígenas

152. En parte, la dimensión actual de la gravedad de esta situación y los serios y preocupantes efectos adversos que produce en los pueblos indígenas que la sufren se debe a la deficiente respuesta estatal. Esto hace necesario que se dedique un apartado de esta sección a la revisión de las medidas de política pública adoptadas por el Estado para conjurar esta situación y, en especial, para evaluar el cumplimiento de su obligación de adoptar un enfoque diferencial en las medidas cuyo sujeto destinatario sean los pueblos indígenas.

153. La prevención y respuesta diferencial al desplazamiento forzado de los pueblos indígenas por parte del Estado se ha limitado a la expedición de legislación y a la formulación de políticas cuyos enunciados hacen una limitada referencia a la obligación del Estado de adoptar medidas de prevención y atención con enfoque étnico. Sin embargo, la implementación práctica de las normas y políticas mencionadas ha resultado insuficiente para hacer frente a la grave situación que afecta a los pueblos indígenas.

154. La acción gubernamental con respecto al desplazamiento forzado que afecta a los pueblos indígenas se ha circunscrito a la formulación de algunos documentos normativos, que no siempre están basados en el respeto y garantía de los derechos humanos. A continuación enumeramos los principales documentos y acciones del Gobierno Nacional en materia de prevención y atención al desplazamiento forzado de los pueblos indígenas.

i. Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada

155. Este plan fue adoptado en 1997 y durante nueve (9) años no fue adecuado a la evolución del desplazamiento interno, a las recomendaciones internacionales realizadas al Estado, ni a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng). Sólo hasta 2005 el Gobierno aprobó un nuevo Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada[150] ("Plan").

156. Entre las medidas de protección establecidas por el Plan a favor de los pueblos indígenas se encuentran las siguientes. En primer lugar, se reconoce el "enfoque diferencial", como parte de las directrices que deben ser tenidas en cuenta en la aplicación de las disposiciones del Plan. En segundo lugar, uno de los objetivos específicos del Plan reproduce textualmente el numeral 8 del artículo 10 de la ley 387 de 1997 que, como se señaló anteriormente, se refiere a una atención especial a los grupos étnicos afectados por el desplazamiento. En tercer lugar, el Plan también consagró la obligación del Estado de "desplegar medidas" de prevención del desplazamiento de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas. Por último, y en relación con el derecho a la tierra, el Plan anuncia que "a favor de las comunidades negras e indígenas se dará la constitución, ampliación y saneamiento de territorios étnicos y se promoverá la culminación de procesos de titulación de territorios colectivos de comunidades negras"[151].

157. Sin embargo, las formulaciones del Plan no se han traducido en acciones efectivas para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en situación de desplazamiento o que corran el riesgo de estarlo. Así lo ha advertido en repetidas oportunidades Corte Constitucional. En este sentido, la Corte Constitucional en el auto 178 del 29 de agosto de 2005 consideró que se evidenciaban, entre otras, las siguientes falencias del Plan[152]:

> Insuficiencia de las acciones realizadas para garantizar el derecho de la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias.
>
> Falta de un enfoque diferencial que tenga en cuenta grupos étnicos.
>
> Falta de capacitación adecuada para corregir prácticas discriminatorias.

158. Un año más tarde, en el auto 218 de 2006, la Corte Constitucional señaló que el estado de cosas inconstitucional que existe respecto de la población desplazada no había sido superado y destacó la existencia de diez áreas críticas de la política de prevención y atención al desplazamiento. La

150 Decreto 250 de 2005, *Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones*.

151 Ibídem.

152 Corte Constitucional, auto 178 de 2005, *Órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutiva de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno*, parágrafo 4.12.9 del anexo.

situación de los pueblos indígenas hace parte de las áreas críticas de la respuesta estatal al desplazamiento forzado. En palabras de la Corte:

> El desplazamiento de los grupos étnicos colombianos es una de las áreas en las que se ha detectado uno de los vacíos más preocupantes en la política de atención que se evalúa. [... E]s claro que los grupos indígenas y afrocolombianos del país han sufrido un impacto proporcionalmente mayor dentro del total de víctimas del desplazamiento forzado durante el transcurso del último año, y no se ha probado que exista dentro de la política de atención un elemento específico orientado a prevenir la ocurrencia de desplazamientos de estos grupos y atender de manera inmediata y efectiva las necesidades específicas de los que ya han sido desplazados[153].

159. Frente a esta grave violación de los derechos de los pueblos indígenas en situación de desplazamiento, la Corte recordó que:

> El Estado está en la obligación de actuar con particular diligencia para prevenir y solucionar este problema; pero con base en los informes de cumplimiento remitidos a la Corte, se observa un notorio vacío en este componente de la política de atención al desplazamiento. La inacción de las autoridades competentes se transforma, así, en un factor que agrava los efectos de esta crisis humanitaria[154].

ii. Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada

160. El Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada ("Consejo") es un órgano consultivo y asesor encargado de formular política y garantizar la asignación presupuestal para la ejecución de las mismas. En desarrollo de su actividad, el Consejo ha realizado algunas acciones y aprobado algunos actos administrativos, entre los cuales se destacan los siguientes:

a. El acuerdo 03 de 2006 "Por el cual se definen acciones para garantizar el derecho a la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias". Entre otras disposiciones, dicho acuerdo establece que las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada deben expedir un acto administrativo mediante el que se adopte la guía de protección de la población en condición y en situación de desplazamiento contra prácticas discriminatorias.

b. El acuerdo 08 de 2007 "Por el cual se adoptan medidas tendientes a la construcción de la política diferencial para la atención a la población en situación de desplazamiento"[155]. Este acuerdo señala que dichas medidas deben "considerar las particularidades de los grupos de población desplazada, tales como niños, mujeres, afrodescendientes, indígenas, adultos mayores y discapacitados"[156].

c. El 13 de junio de 2006, el Consejo aprobó el Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desapariciones ("Plan Integral"). En desarrollo del Plan Integral, se han realizado distintos estudios que han permitido caracterizar en distintos grupos a los pueblos indígenas.

161. Estas y otras acciones del Consejo han sido valiosas medidas adoptadas por el Gobierno que se orientan a remediar y superar la grave situación por la que atraviesan los pueblos indígenas que han sido desplazados. Sin embargo, se trata de medidas precarias e insuficientes para lograr los objetivos que se han propuesto. Esta fue la conclusión a la que llegó la Corte Constitucional, cuando señaló, en su pronunciamiento más reciente, que "es difícil ver cómo estos documentos se han traducido, en la práctica, en acciones concretas de prevención de la afectación desproporcionada del conflicto armado sobre los pueblos indígenas colombianos, de prevención del desplazamiento forzado causada por el conflicto armado, o de atención material diferencial y oportuna a sus víctimas"[157].

162. En efecto, en la práctica los pueblos indígenas siguen siendo víctimas del desplazamiento forzado y de las deficiencias generalizadas en la atención estatal. Los resultados del censo nacional realizado en 2005 indicaron que las amenazas en su contra fueron el principal factor que dio lugar al cambio de residencia del 10,2% de los indígenas[158].

163. La afectación al derecho a la libertad de circulación se da en dos facetas distintas: la primera consiste en el desconocimiento del derecho de los

153 Corte Constitucional, auto 218 de 2006. Referencia: sentencia T-025 de 2004 y autos 176, 177 y 178 de 2005. Verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno. M.P.: Manuel José Cepeda, Bogotá, 2006.

154 Ibídem.

155 Acuerdo N° 08 de 2007 "Por el cual se adoptan medidas tendientes a evidenciar y profundizar las acciones diferenciales existentes dentro de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento".

156 Ibídem.

157 Corte Constitucional, auto 004 de 2009.

158 Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia una nación Multicultural, 2005: *Su diversidad étnica*, pág. 44, consultado en la página web: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf

miembros de los pueblos indígenas a permanecer en sus territorios. Sin duda, esta es la situación más generalizada, que ha causado un progresivo proceso de migración de los pueblos indígenas a los centros urbanos. La segunda consiste en la restricción de su derecho a la libre circulación. Esta afectación la han padecido algunos pueblos indígenas en cuyos territorios ha habido presencia (temporal o permanente) de actores armados, que controlan y restringen la movilización de los indígenas y el libre paso de alimentos, hasta el punto de impedirles salir de sus territorios, o incluso de sus resguardos. Esto ha tenido el efecto de afectar sus formas tradicionales de vida, su derecho a la alimentación (porque descuidan los cultivos que les proveen subsistencia) y su derecho al trabajo.

164. Lo más preocupante de este fenómeno es que la respuesta estatal no se adecúa a la gravedad de la situación ni establece medidas de prevención efectivas, lo que facilita que la situación siga agravándose. Un estudio reciente de ACNUR reveló que entre los años 2004 y 2007, alrededor de 30.000 indígenas habrían sido desplazados forzadamente de sus territorios[159]. Además, los efectos del desplazamiento persisten. Así, por ejemplo, ACNUR también ha señalado que han ocurrido 519 homicidios de miembros de pueblos indígenas[160].

165. En el período cubierto por este informe, se han presentado numerosos desplazamientos forzados de personas y comunidades enteras de afrocolombianos y pueblos indígenas. Aunque prevalece la modalidad individual y familiar de los desplazamientos, en el primer semestre de 2008, también ocurrieron gran número de desplazamientos masivos ocasionados por combates entre las partes en conflicto; operaciones de la Fuerza Pública para erradicar cultivos de uso ilícito; violaciones a los derechos humanos cometidas por la Fuerza Pública; violaciones a los derechos humanos cometidas por parte de los grupos paramilitares que operan bajo denominaciones diferentes; infracciones del derecho humanitario por parte de los grupos guerrilleros, como el uso de minas antipersona; y reclutamiento directo e indirecto de niños por todas las partes del conflicto armado.

159 ACNUR, 2007. op. cit., pág. 284.

160 ONIC, Sistema de información derechos humanos – SISDHO-, citado por ACNUR, 2007. op. cit., pág. 284.

166. Es importante señalar que varios desplazamientos forzados masivos se consumaron pese a que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT-, había emitido previamente Informes de Riesgo con las respectivas recomendaciones a las autoridades responsables de adoptar medidas de prevención y protección.

167. Un ejemplo paradigmático de esta situación es el del pueblo indígena Awá, que en febrero de 2009 denunció la comisión de dos masacres en su territorio. Las FARC reconocieron ser autoras del asesinato de 8 miembros de este pueblo, por sus supuestos vínculos con la Fuerza Pública, y del desplazamiento forzado de 400 personas. Estos hechos sucedieron, a pesar de las constantes denuncias formuladas por las autoridades y líderes del pueblo Awá, que incluso habían logrado que la Defensoría del Pueblo de Colombia emitiera el Informe de Riesgo N° 53 el 5 de junio de 2008 y otros informes de seguimiento. De manera específica, en octubre de 2008, la Defensoría en su informe Nº 024-08 A.I señaló lo siguiente:

> Ante el escenario de riesgo descrito se prevé la comisión de violaciones masivas de los derechos humanos y graves infracciones al DIH, que se pueden materializar en asesinatos selectivos y de configuración múltiple, desplazamientos masivos o gota a gota, desapariciones y reclutamiento y utilización ilícita de niños, niñas y adolescentes, violencia sexual, apropiación de bienes inmuebles y tierras, enfrentamientos armados con interposición de población civil, hostigamientos y ataques a las zonas urbanas y rurales, incremento del número de víctimas por minas antipersonal –MAP– y/o munición sin explotar –MUSE–, retenes ilegales, bloqueo y confinamiento de las comunidades, violencia selectiva contra líderes locales que se nieguen a brindar algún tipo de colaboración o auxilio a cualquiera de los grupos armados irregulares, y retaliaciones contra las personas señaladas como afines a los grupos rivales[161].

168. A partir de las situaciones descritas, se concluye que el nivel de riesgo de ocurrencia de violaciones masivas a los derechos humanos e infracciones al DIH en los municipios objeto del informe de la Defensoría del Pueblo continúa siendo alto[162]. De acuerdo con la ONIC:

161 Defensoría del Pueblo de Colombia, Informe de Riesgo N° 53 del 5 de junio de 2008.

162 Véase, Defensoría del Pueblo de Colombia. Sistema de Alertas Temprana. Informe de riesgo Nº 024-08 A.I, del 31 de octubre de 2008, Informe de Riesgo N° 029-08 A.I. Fecha: 4 de diciembre de 2008 y nota de seguimiento N° 001-09. Primera Nota al Informe de Riesgo N° 029-07 del 31de octubre 2007, emitida el 8 de enero de 2009.

"En todos los casos de desplazamiento estudiados [por ella], existen territorios no legalizados o en disputa. Las zonas de mayor presión por el control y uso de tierras a través del desplazamiento, corresponden a los territorios colectivos de nuestros pueblos indígenas. Las zonas de colonización y de aplicación de políticas de fumigación presentan igualmente elevados índices de expulsión referidos a conflictos por el uso y dominio de la tierra. En este sentido, el patrón de confluencia de tierra y recursos naturales en manos de grupos étnicos o en posesión de colonos, sumados a la expectativa de valorización de la tierra en los últimos cinco años coincide con las áreas críticas de expulsión de la población[163]. La persistencia del desplazamiento de aquellos municipios con resguardos indígenas pendientes de titulación, es demasiado alta como para desestimarla en tanto factor de alta incidencia en la explicación de estos procesos. (...) Estudios recientes[164] muestran que en el año 2002 sólo 8 (5.29%) de los 151 municipios que tenían resguardos en trámite no reportaron cifras de población indígena desplazada; es decir, el 94.7% de los municipios con resguardos en trámite expulsaron población. Mientras que en el año 2003, el 93.37% de los municipios con resguardos en trámite expulsaron población y el porcentaje de los que no expulsaron representó sólo el 6.62%"[165].

163 Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento CODHES, Boletines Trimestrales 37-44, 1999-2003.

164 Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento CODHES, Corporación Opción Legal, 2004.

165 ONIC, 6 de junio de 2006 comunicación, citada por la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009.

El Gobierno nacional sostiene que la Fuerza Pública es respetuosa de la condición de civiles de los pueblos indígenas y de que la directriz del Ministerio de Defensa N° 016 del 30 de octubre de 2006 establece la "Política sectorial de reconocimiento, prevención y protección a comunidades de los pueblos indígenas" para tales efectos. No obstante, en los resguardos indígenas de Acikek se presentan violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En las primeras horas de la mañana del 29 de febrero de 2008, miembros del Ejército Nacional ingresaron en el resguardo Pescadito con una delegación de 10 geólogos que se identificaron como pertenecientes a la empresa Soratano. Hasta ahora, a pesar de haber remitido y requerido información a la Defensoría del Pueblo acerca de estos hechos, no se ha recibido ninguna respuesta .*

*El 5 de agosto de 2008, la Comisión Colombiana de Juristas fue enterada por miembros de la comunidad del resguardo de Chidima sobre el ingreso de miembros del Ejército nacional, específicamente en el área que se encuentra poblada por la comunidad. Los soldados hicieron disparos, restringieron la movilidad de los indígenas y les prohibieron su desplazamiento a los lugares de caza y pesca. Dicha situación fue informada a la Defensoría del Pueblo, oficina de asuntos étnicos y al Sistema de Alertas Tempranas, cuyos funcionarios informaron que se trataba de soldados de la Brigada XVII ** .*

* Estos requerimientos fueron hechos por miembros de las comunidades durante la reunión sostenida con representantes de la Defensoría del Pueblo, el 14 de marzo de 2008.

** Unión Sindical Obrera, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz y Comisión Colombiana de Juristas, *Comentarios al Convenio 169 ratificado por Colombia en el caso del pueblo Embera Katío y Dóbida de los resguardos de Pescadito y Chidima, ubicados en los municipios de Acandí y Unguía, departamento del Chocó,* agosto 29 de 2008, Pág. 23.

H.1.2 Territorio y desplazamiento forzado de la población afrocolombiana

169. Para la población afrocolombiana, el territorio es un elemento central de su cultura y su identidad étnica. Las prácticas culturales y las formas tradicionales de producción y subsistencia de las comunidades negras están ancladas en la posesión y propiedad de sus territorios. Por esa razón, el desplazamiento forzado del que son víctimas atenta contra su subsistencia como grupo étnico.

170. A nivel nacional, el derecho al territorio de las comunidades negras fue reconocido en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política de 1991, y posteriormente fue desarrollado en la ley 70 de 1993. La ley 70 de 1993 fue reglamentada por el Decreto 1745 de 1995, en lo relativo a los requisitos y procedimientos para la titulación colectiva de los

territorios ancestrales en la cuenca del Pacífico y en otras regiones del país con condiciones similares de ocupación.

171. La ley 70 de 1993 se ha constituido en una de las herramientas jurídicas más importantes para la defensa de los derechos de la población afrocolombiana, en general, y del derecho al territorio, en particular. A pesar de ello, estos derechos se han quedado en el papel, mientras que en la práctica, factores como la aplicación parcial de la ley, el conflicto armado, la expansión de monocultivos, la realización de megaproyectos y las fumigaciones de cultivos de uso ilícito, afectan considerablemente la permanencia de la población afrocolombiana en sus territorios y generan altas tasas de desplazamiento forzado en dicha población.[166]

172. Después de 15 años de la expedición de la ley 70, en Colombia se han titulado 132 territorios colectivos en seis departamentos (Antioquia, Chocó, Risaralda, Cauca, Nariño y Valle del Cauca)[167]. Sin embargo la titulación colectiva no ha sido posible en la región de la Costa Caribe, ni en los valles interandinos en donde habitan poblaciones afrocolombianas. Las comunidades de estas zonas, se han constituido en Consejos Comunitarios[168] y han solicitado la titulación colectiva al Estado Colombiano. El Estado ha sostenido que la titulación colectiva no es posible, porque no son tierras ribereñas de la Costa Pacífica[169], ignorando que la ley establece la posibilidad de titular territorios a las comunidades que tengan características culturales similares.

173. Por otra parte, el Estado Colombiano aún no ha reglamentado los capítulos de la ley 70 relativos al uso de la tierra y protección de los recursos naturales (Cap. IV), recursos mineros (Cap. V) y la planeación y fomento del desarrollo económico y social (Cap. VII). Este vacío de la reglamentación se ha convertido en un obstáculo para el pleno uso del territorio colectivo por parte de la población afrocolombiana.

174. Además de estas dificultades, el ejercicio del derecho al territorio por parte de las comunidades afrocolombianas se ha visto seriamente afectado por el conflicto armado, así como por los proyectos de explotación y uso de recursos naturales y la fumigación de los cultivos de uso ilícito en zonas de comunidades negras. Estos tres fenómenos son las principales causas de los desplazamientos de la población afrocolombiana[170].

175. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), los afrocolombianos son la minoría étnica más numerosa entre el grupo de personas desplazadas en Colombia. De hecho, representan casi la cuarta parte de la población desplazada del país (22,5%). En total, el 12,3% de los afrocolombianos se encuentran en situación de desplazamiento forzado[171].

176. La situación es especialmente grave en los territorios que han sido titulados colectivamente a comunidades negras en el Pacífico. Un total de 252.541 personas han sido expulsadas de estos territorios[172]. Esta cifra representa el 79% de la población que está registrada como sujeto de derecho a la titulación colectiva[173].

177. Las causas de este impacto desproporcionado del desplazamiento para las comunidades afrocolombianas fueron resaltadas por la Corte Constitucional en su auto 005 de 2009, que menciona tres factores:

> (i) una exclusión estructural de la población afrocolombiana que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; (ii) la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo; y (iii)

166 Corte Constitucional, 2009. op. cit.

167 Procuraduría General de la Nación y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. 2007. *Primero las Víctimas. Criterios para la reparación integral de víctimas individuales y grupos étnicos*. Bogotá, junio de 2007

168 Las comunidades negras son reconocidas como grupos étnicos con prácticas propias de producción (ley 70 de 1993, art. 2). Por esas razones, cuentan con la facultad de organizarse políticamente para solicitar el derecho a la propiedad colectiva de las tierras que habitan y administrar dicho derecho de propiedad. La figura contemplada por la ley para gobernar el territorio es el Consejo Comunitario. A pesar de ello, la legislación no reconoce la posibilidad de que los consejos comunitarios ejerzan sistemas propios de administración de justicia, potestad que sí se les reconoce a los pueblos indígenas (CP, art. 246).

169 Entrevista Líder Comunitario, Proyecto "Derecho al territorio: hacia una política de reparación y restitución de tierras". Cijus, Cartagena, Noviembre 2008.

170 Corte Constitucional, 2009. op. cit.

171 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). 2008. Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua, 22 de mayo de 2008, Consultado en la página web: http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157.

172 AFRODES y Global Rights, 2007. op. cit.

173 Ibídem.

la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afro colombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios[174].

178. El ejemplo de Nariño ilustra la situación. Los Consejos Comunitarios afrocolombianos del municipio de El Charco denunciaron en 2007 la grave situación humanitaria que viven en materia de desplazamiento: escasean los alimentos, medicamentos y combustibles, impidiendo a las personas recibir atención en salud; las agresiones físicas, verbales y psicológicas han afectado gravemente la salud física y mental de las comunidades[175]. Así lo relata un habitante de Tumaco: "[h]acia la población desplazada de nuestro municipio Tumaco, solo mira el maltrato de parte de los funcionarios, que gritan ofendiendo con palabras soeces causando trastornos sicológicos y físicos poniendo a la población en carreras para poder recibir un mercado y esto ha causado accidentes"[176].

179. La Corte Constitucional en su auto 005 de 2009 describió cómo la población afrocolombiana desplazada es víctima de discriminación:

H.2 Megaproyectos, monocultivos y cultivos de uso ilícito

180. El derecho al territorio de los grupos étnicos se ve continuamente afectado por factores como la aplicación parcial de la ley, el conflicto armado, la expansión de monocultivos, la realización de megaproyectos y las fumigaciones de cultivos de uso ilícito. Estas actividades de los actores estatales y privados afectan considerablemente la permanencia de la población afrocolombiana y de los pueblos indígenas en sus territorios y generan altas tasas de desplazamiento forzado.

H.2.1 Megaproyectos, monocultivos y cultivos de uso ilícito en territorios de población afrocolombiana

181. La titulación de los territorios colectivos de las comunidades negras se ha hecho mayoritariamente en la Costa Pacífica. De los 132 títulos colectivos otorgados desde la expedición de la ley 70 de

174 Corte Constitucional, 2009. op. cit.

175 AFRODES y Global Rights, 2007. op. cit.

176 Corte Constitucional, 2009. op. cit.

Permanentemente discriminados

En el Auto 005 de 2009, la Corte Constitucional resaltó la discriminación y la violencia de que son víctimas de manera permanente los afrodescendientes desplazados en sus sitios de asentamiento, y citó algunos ejemplos :*

La vivencia diaria de actitudes y comportamientos racistas por parte de las instituciones y la ciudadanía en general contra la población afrodescendiente;

Las mayores dificultades para la articulación laboral de la población afrocolombianas ocasionada por sus bajos niveles educativos. Cuando logran su vinculación laboral, se hace generalmente en oficios que requieren menos conocimientos y habilidades y reciben menor remuneración;

El menosprecio por los saberes y competencias propios de las comunidades afrocolombianas

La falta de apoyo institucional al fortalecimiento de las organizaciones de población afrocolombianas como un recurso para reconstruir la solidaridad y gestionar de manera colectiva la reclamación de sus derechos

* Corte Constitucional, 2009. op. cit.

El comienzo de la violencia territorial en el Pacífico Sur *

Francisco Hurtado fue el primer representante legal elegido para un consejo comunitario de comunidades negras en el sur de la Costa Pacífica, el consejo del bajo Mira (río Mira, Tumaco). Hurtado había luchado por el reconocimiento de derechos de las comunidades negras en la Constituyente de 1991 y, desde 1993 trabajaba en los procesos y trámites para la solicitud del título colectivo. En febrero de 1996 estaba cumpliendo con el último requisito para la solicitud del título: el censo de las familias dentro del territorio. Hurtado entraba a la casa de una mujer cuando llegaron dos hombres en una moto. Uno de ellos se bajó de la moto, entró a la casa y le dijo: "pa' que no sigas jodiendo con tu cuento de tu Ley 70". Acto seguido, le disparó y le dejó un letrero con la misma frase.

Durante 15 años, los miembros de los consejos comunitarios del río Mira han tratado de defender su territorio colectivo. A pesar de ello, los cultivos de palma y los cultivos de uso ilícito han avanzado en sus tierras. De la mano de ellos han llegado también los grupos paramilitares, guerrilleros, y la Fuerza pública. Las comunidades siguen defendiendo sus derechos culturales y su derecho al territorio, pero sus miembros siguen siendo amenazados, desplazados y asesinados. En efecto, en junio de 2008, 12 años después del primer homicidio, fue asesinado otro líder del mismo consejo comunitario, con la misma advertencia para el resto de la comunidad sobre la lucha por sus derechos territoriales. Ninguno de estos casos ha sido esclarecido hasta el momento. A pesar de que las comunidades cuentan con los títulos legales sobre la tierra, en la práctica no pueden ejercer sus derechos ni su cultura en los territorios.

* Caso reconstruido a partir de testimonios de líderes comunitarios de Tumaco, Cali y Buenaventura recogidos por el ODR en mayo de 2007 y agosto de 2008.

1993, 116 están ubicados en dicho litoral, que además de albergar a una gran proporción de la población afrocolombiana, presenta altos niveles de diversidad biológica y ha sido declarado como un ecosistema de interés nacional.[177] Por esa razón, desde hace algunos años Colombia ha prestado mayor atención a la Costa Pacífica y sus posibilidades de uso y explotación para la producción de recursos económicos. En efecto, el Pacífico ha sido intervenido por grandes proyectos de infraestructura que prometen desarrollo económico y social para sus habitantes[178], e igualmente se han fomentado las expansiones de monocultivos tales como la palma aceitera para impulsar el crecimiento económico de la región.

182. Paralelamente, el conflicto armado se ha recrudecido, los cultivos de uso ilícito siguen estando presentes en amplias zonas y, por tanto, los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y la Fuerza Pública hacen presencia de forma constante. En esa medida, las comunidades afrocolombianas que han habitado ancestralmente esos territorios han quedado en medio de los enfrentamientos y los intereses en disputa[179].

183. La fluctuante presencia de la Fuerza Pública hace que la población sea altamente vulnerable a la violación de sus derechos por los grupos al margen de la ley. Los habitantes de territorios afrocolombianos relatan que "el Ejército entra y sale del territorio pero nunca se queda para defenderlo, estamos solos. Lo peor es que uno ni siquiera puede hablar libremente con quien quiera porque el otro lo estigmatiza, lo amenaza y muchas veces, lo matan"[180].

184. Los territorios colectivos se han visto afectados por la expansión del monocultivo de palma aceitera y de cultivos de uso ilícito. Estas actividades han estado acompañadas de impactos ambientales de grandes magnitudes. Las empresas palmicultoras han talado grandes extensiones de bosque

177 Ver ley 99 de 1993.

178 En 1985 se construyó la represa La Salvajina en el departamento del Cauca, con afectaciones muy importantes de las actividades tradicionales de minería de la población afrocolombiana. El Estado colombiano ha planificado desde el año 2000, la construcción de la carretera "Animas – Nuquí" que atraviese el departamento del Chocó. La explotación maderera en este mismo departamento también es una actividad ya tradicional en las selvas del pacífico.

179 Flores López, Jesús Alfonso y Constanza Millán, *Derecho a la alimentación y al territorio en el Pacífico colombiano*. Colombia: editado por la Diócesis de Tumaco, la Diócesis de Quibdó, la Diócesis de Buenaventura, la Diócesis de Istmina, y el Vicariato apostólico de Guapi, 2007, pág. 112 y ss.

180 Entrevista Líder Comunitario de Tumaco, Proyecto "Derecho al territorio: hacia una política de reparación y restitución de tierras", Cijus, Tumaco, agosto de 2008.

primario[181], han drenado los suelos y han construido infraestructura vial en los territorios colectivos para dar paso al monocultivo[182]. Estas acciones han modificado el uso del suelo de los territorios, con serias implicaciones en la seguridad alimentaria de las comunidades. En efecto, la palma aceitera es catalogada como un monocultivo porque por sus extensas raíces y consumo de los recursos del suelo, no se adapta ni integra al medio ambiente existente sino que destruye y reemplaza las especies de flora[183]. Estos efectos ambientales resultan muy gravosos para la población afrocolombiana que subsiste principalmente de los cultivos de pan coger. A medida que la palma avanza en los territorios colectivos, sus cultivos de subsistencia desaparecen y las personas salen del territorio en busca de otros medios de subsistencia[184].

185. Un ejemplo es el de los líderes comunitarios del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, así como los del Bajo Mira y Frontera quienes han sufrido amenazas constantes por la defensa de su territorio, que han resultado en asesinatos y desplazamiento forzado[185]. Este desplazamiento de los líderes de las comunidades negras tiene serias consecuencias como la llegada al territorio de colonos que han ocupado las tierras y bienes y, en algunos casos, han sembrado cultivos de uso ilícito. En consecuencia, las autoridades estatales continúan con las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito sin que las comunidades negras puedan intervenir de forma alguna en la decisión.

181 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), *"Informe sobre la gestión del INCODER en el Municipio de Tumaco, en relación con la Titulación colectiva a Comunidades Negras y propuesta de Zona de Desarrollo Empresarial"*. Bogotá, 16 febrero de 2004.

182 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Tumaco reclama atención,* en Hechos del Callejón, No. 33, Bogotá, marzo de 2008.

183 Instituto von Humboldt (IVH). Incentivos Perversos para la conservación de la biodiversidad. El caso de la palma africana. Boletín N° 21, Bogotá, 2000.

184 Entrevista Líder Comunitario de Tumaco desplazado por la violencia, proyecto "Derecho al territorio: hacia una política de reparación y restitución de tierras". Cijus, Bogotá, noviembre de 2008.

185 El 25 de junio de junio de 2008 el secretario general del Consejo Comunitario del Bajo Mira fue asesinado dentro del territorio colectivo por personas desconocidas. Tres meses después, el 7 de octubre de 2008, el fiscal de la Junta del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera fue asesinado en el casco urbano del municipio de Tumaco por un desconocido. Después de este hecho, los demás miembros de la Junta del Consejo Comunitario se vieron en la obligación de abandonar el territorio y desplazarse a un casco urbano diferente y alejado de sus tierras sin que hasta el momento (febrero de 2009) hayan podido regresar.

H.2.2 Megaproyectos, monocultivos y cultivos de uso ilícito en territorios de pueblos indígenas

186. En la actualidad existen 710 resguardos indígenas titulados, ubicados en 27 departamentos y en 228 municipios del país, que ocupan una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, lo que equivale al 29,8% del territorio nacional[186]. Estos territorios también se han visto seriamente afectados por proyectos de infraestructura y por los cultivos de uso ilícito.

187. Los pueblos indígenas en Colombia han enfrentado la construcción de represas y puertos en sus tierras tituladas y en sus territorios ancestrales. La Corte Constitucional ha tutelado en múltiples ocasiones el derecho al territorio de los pueblos indígenas, sin que las intervenciones se detengan. En total, desde el año 1993 hasta el 2006, la Corte Constitucional ha fallado cerca de 18 tutelas a favor de los pueblos indígenas en casos de violación del derecho al territorio por proyectos de intervención o grandes obras de infraestructura.

188. Uno de los casos más paradigmáticos ha sido el de la construcción de la represa de Urrá en el territorio del pueblo Embera Katío. La represa Urrá fue construida sin la adecuada consulta a los pueblos indígenas, con serias afectaciones sobre su cultura, prácticas tradicionales de subsistencia y atentando directamente contra su supervivencia como grupo étnico. Las comunidades del pueblo Embera Katío fueron desplazadas de sus zonas de habitación y reubicadas en lugares en donde no les era posible continuar con sus prácticas de subsistencia como la pesca y la caza[187]. Estos impactos fueron demostrados en el proceso de tutela ante la Corte Constitucional, en el que se decretaron indemnizaciones y acciones de mitigación de daños a favor del pueblo Embera. Los actores estatales y privados involucrados fueron obligados a constituir un comité de seguimiento de dichas obligaciones y de las medidas de readaptación del pueblo indígena.

189. Otro de los casos recientes de violación del territorio indígena por proyectos de infraestructura, es el de la construcción del Puerto de Dibulla. Este

186 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Colombia Una Nación Multicultural: su diversidad étnica*, Bogotá, 2007, consultado en la página web: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf.

187 Corte Constitucional, sentencia T-652 de 1998. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

puerto fue construido en territorio ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (Arhuaco, Kogui, Kankuamo y Wiwa). La zona del puerto fue acordonada y cerrada para el tránsito de particulares. Los pueblos indígenas perdieron la posibilidad de acceder a uno de los lugares sagrados en donde solían realizar pagamentos (ritos tradicionales), como expresión de su cultura.

190. También es significativo el caso de los indígenas Guahibo, que han perdido territorio y se han visto gravemente afectados por la industria petrolera, con el descubrimiento de pozos petroleros y la construcción del complejo de "Caño Limón", en zona rural del municipio de Arauquita. Por causa de este desarrollo industrial, perdieron acceso a su lugar sagrado, en la Laguna de La Lipa. El desarraigo y la aculturación resultantes han traído como consecuencia el empobrecimiento y la mendicidad de muchos de sus miembros en las calles de la capital araucana (entre ellos, miembros de los pueblos Macaguanes, Sicuani, Hitnu Cuivas)[188].

191. La fumigación de cultivos de uso ilícito también ha afectado de manera particular a los pueblos indígenas. En la región amazónica las autoridades estatales han realizado programas de fumigación aérea sin considerar los impactos de estas actividades sobre la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos indígenas. Así lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia SU-383 de 2003 en la que ordenó al Dirección Nacional de Estupefacientes, suspender las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito hasta realizar la consulta previa con los pueblos indígenas de la zona y concertar formas de erradicación menos lesivas para su supervivencia y para su integridad cultural.

H.3 Consulta previa

192. La consulta previa es un derecho fundamental de los grupos étnicos cuyo propósito es proteger la integridad cultural y los derechos sobre el territorio, por medio de la participación efectiva de las comunidades en las decisiones que puedan afectarles. En esa medida, la consulta previa constituye una forma de intermediación entre los intereses de las comunidades, los actores privados y el Estado. Sin embargo, en la práctica el derecho a la consulta previa ha sido ampliamente incumplido, entre otras razones, por el desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas y de los pueblos indígenas.

193. Un caso que ilustra las constantes violaciones a este derecho que sufre la población afrocolombiana es el de las cuencas del Curbaradó y Jiguamiandó en el Chocó. Desde finales de los noventa, estas comunidades han denunciado la entrada de inversionistas y cultivos de palma en sus territorios sin que se hubiesen surtido las consultas previas requeridas. Este fenómeno de despojo territorial ha estado acompañado de hostigamientos y amenazas contra la población, por lo que muchas familias se han visto obligadas a desplazarse forzadamente de su territorio[189].

194. Después de muchos años de violencia y esfuerzos por el reconocimiento del territorio, en 2001 el Estado colombiano otorgó el título colectivo a las comunidades de Curbaradó y Jiguamiandó. En 2005 el Incoder expidió dos resoluciones para deslindar las tierras de propiedad colectiva, de los predios de propiedad privada de particulares. Sin embargo, a diciembre de 2008, dichas resoluciones no se han traducido en la entrega material de la extensión de cerca de 8.000 Has. usurpadas a las comunidades negras del municipio del Carmen del Darién en las cuencas de los ríos Curbaradó y Jiguamiandó. Esto sucedió a pesar de que la OIT estableció en 2007 que el derecho a la consulta previa había sido violado y con ello el derecho a la integridad cultural y el derecho al territorio. La OIT pidió al Estado colombiano realizar la consulta con estas comunidades y garantizar la restitución de las tierras[190]. No obstante, muchas de las familias no han podido regresar a su territorio porque aún hay presencia de grupos paramilitares, no hay garantías para un retorno seguro y los hostigamientos no se han detenido, como lo constató en 2009 la Corte Constitucional[191].

188 Asociación de Cabildos y Autoridades Indígenas de Arauca (ASCATIDAR). Sustentación y argumentación política, sociocultural-ambiental de la visión y el pensamiento U'wa sobre los impactos y medidas del proyecto de todas las comunidades y autoridades indígenas de Arauca. Protocolización de la Consulta Previa. Proyecto de Exploración Sísmica en el Territorio U'wa, Bloque Catleya (Arauca), Saravena, 7 de abril de 2005. Pág. 3.

189 Comisión Colombiana de Juristas, 2007. op. cit.

190 Organización Internacional del Trabajo (OIT) CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) , 2007.

191 Corte Constitucional, 2009. op. cit.

Desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas, usurpación paramilitar del territorio colectivo y siembra ilegal de palma aceitera

Las tierras usurpadas en el Urabá chocoano a las comunidades afrocolombianas de las cuencas del Curbaradó y Jiguamiandó, municipio de Carmen del Darién (Chocó), Urabá chocoano no han sido restituidas materialmente. El jefe paramilitar Vicente Castaño había reconocido que "en Urabá tenemos cultivos de palma. Yo mismo conseguí los empresarios para invertir en esos proyectos". Algunos de estos cultivos de palma en Urabá se implementaron desde el 2001 después de las masacres, desapariciones forzadas y desplazamientos forzados masivos de las comunidades afrodescendientes que fueron desplazadas forzadamente en 1996 por las acciones de los grupos paramilitares. Desde entonces, han sido víctimas de por lo menos 114 asesinatos y desapariciones forzadas y 15 desplazamientos forzados.

El procedimiento de delimitación o deslinde del territorio de las comunidades realizado en 2007 se caracterizó por irregularidades tales como la falta de acceso de las comunidades al informe del dictamen pericial de la identificación predial y la suplantación de la representante legal de las comunidades. Como resultado de las reiteradas solicitudes de las comunidades, el 22 de noviembre de 2007, la Superintendencia de Notariado y Registro inició las actuaciones administrativas tendientes a dar trámite a la solicitud de revocatoria directa de las inscripciones o anotaciones de los folios de matrícula inmobiliaria. A través de la resolución 3617 del 1 de junio de 2.007, la Superintendencia decidió la revocatoria directa a las inscripción de los (8) actos administrativos de adjudicación, por presumirse la falsedad. Posteriormente, los empresarios palmicultores presentaron recurso de reposición contra la decisión de la Superintendencia.

En la resolución No 2424 del 10 de septiembre de 2007 el Incoder decidió deslindar del territorio colectivo del Curbaradó, 94 predios de particulares que suman 3.294 has +0170m2. En la resolución 2159 del 24 de agosto de 2007 dicha entidad decide deslindar del titulo colectivo del Jiguamiandó, 62 predios de propiedad privada de particulares que suman 3.102 has +9.132 m2. Es decir solo se reconocieron un poco más de 6.397 has como propiedad privada dentro del territorio colectivo que suma para el Curbaradó 46.084 has+50 m2, para el Jiguamiandó 54.973 +8368 m2, que sumaban antes de la clarificación 101.057 has +8.418 m2 y ahora se le reconoce propiedad a las comunidades sobre 94.660 has, que hasta la fecha no han sido restituidas.

La Superintendencia de Notariado y Registro resolvió la solicitud de revocatoria directa de cinco folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a las accesiones mediante la resolución No. 6523 del 26 de septiembre de 2006. Es decir por esta vía retornan al título colectivo 17.719 has, que todavía no han sido restituidas. Dos resoluciones del Incoder deslindan las tierras de propiedad colectiva de los predios de propiedad privada de particulares. Sin embargo, dichas resoluciones no se han traducido en la entrega material de la extensión de cerca de 8.000 has a las comunidades, entrega que no será suficiente mientras los grupos paramilitares permanecen en la zona, lo mismo que los repobladores y las empresas palmicultoras. Los empresarios de la palma han manifestado haber resultado perjudicados en sus intereses por esta decisión, ya que están de por medio créditos y subsidios otorgados para inversión en el cultivo de la palma aceitera, y han anunciado su intención de presentar reclamaciones.

A principios de 2009 se inició parcialmente la restitución del territorio usurpado a las comunidades afrocolombianas. El 15 de febrero de 2009, las comunidades que habitan en Cetino y Camelias, en el territorio del Curbaradó, comenzaron a recibir del Ministerio del Interior y de Justicia y del Ministerio de Agricultura cerca de 254 y 1.050 has respectivamente, que se encuentran sembradas ilegalmente con palma aceitera .*

---

* Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, *Devolución parcial de tierras en Curbaradó,* 19 de febrero de 2009, consultado en la página web: http://www.justiciaypazcolombia.com/DEVOLUCION-PARCIAL-DE-TIERRAS-EN.

195. El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas ha sido constantemente violado por las autoridades colombianas en los casos de proyectos de infraestructura y de explotación de recursos naturales. La Corte Constitucional ha fallado 11 acciones de tutela por violación de este derecho a los pueblos indígenas. El caso de la explotación petrolera en territorio del pueblo U´wa es ejemplar. En 1997 la Corte Constitucional estableció que el Estado colombiano y la empresa petrolera habían violado el derecho a la consulta previa del pueblo U´wa y que, por tanto, su supervivencia como grupo étnico había sido amenazada. A pesar del triunfo del pueblo U´wa en la Corte, la explotación petrolera continuó en el territorio aledaño al resguardo. El proyecto petrolero ha generado el desplazamiento de varias comunidades, la llegada de colonos al territorio indígena y el recrudecimiento del conflicto armado[192].

196. A pesar de la sentencia de la Corte Constitucional y de las reglas básicas que estableció para realizar la consulta previa, este derecho sigue siendo violado. Casi diez años después de la sentencia del caso U´wa, el pueblo Motilón Barí en el departamento de Norte de Santander interpuso una tutela para pedir la protección de su territorio y su derecho a la consulta previa. El pueblo Barí está alrededor de un pozo petrolero y ha tenido que afrontar la continua presencia y el tránsito de personas ajenas a su comunidad en el territorio, sin la debida consulta. La Corte Constitucional concluyó que se había violado el derecho y que debía realizarse la consulta[193].

197. El último caso que llegó a la Corte Constitucional por violación del derecho a la consulta previa por un proyecto de infraestructura fue el de la construcción de la represa El Cercado sobre el cauce del río Ranchería, en territorio del pueblo Wiwa[194]. En este caso, el Gobierno colombiano realizó el procedimiento de consulta previa sin respetar las formas tradicionales de organización política del pueblo indígena, violando las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y atentando contra la integridad cultural de los pueblos indígenas, quienes se han tenido que desplazar y han tenido que buscar formas alternativas de subsistencia.

198. A pesar de los fallos judiciales, los proyectos de infraestructura se han adelantado y por tanto, los daños y perjuicios sobre los pueblos indígenas se han causado. La violación del derecho a la consulta previa en obras de infraestructura y proyectos de explotación de recursos naturales amenaza directamente la supervivencia de los pueblos indígenas como grupos étnicos.

H.4 Retorno, reasentamiento y reintegración

199. Aún no existen mecanismos efectivos para proteger a las personas afro desplazadas en su proceso de retornar o reubicarse y así lograr la estabilización socioeconómica, ni para proteger y restituir los bienes abandonados por ellas al momento del desplazamiento.

200. Acción Social, entidad encargada de coordinar las instituciones del Estado que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), construyó un "Protocolo para el acompañamiento de los procesos de retorno o reubicación de la población desplazada" (Acción Social 2006). En la práctica, sin embargo, a pesar de que el protocolo del SNAIPD contempla el acompañamiento por parte del Estado en los procesos de retorno, muchos afrocolombianos desplazados se han visto abandonados al momento de retornar o de reubicarse, o han encontrado serias dificultades para ello.

201. Un caso paradigmático de esta situación es el de los municipios de El Charco y La Tola, a orillas del río Tapaje en Nariño. Con el 75% y el 96% de población afrodescendiente respectivamente, ambos municipios han sido escenario de enfrentamientos de la Fuerza Pública y los grupos paramilitares con los grupos guerrilleros, que han provocado grandes olas de desplazamientos. En 2007, muchos de los habitantes de la zona se encontraban atrapados en medio de los combates, habiéndose ya desplazado antes para evitarlos. Se resistían a retornar, pero no había garantías para asegurar siquiera la vida e integridad de esta población, ni durante el desplazamiento ni para moverse a otro lugar[195].

192 Peritaje de impactos sociales, económicos y culturales. Documento entregado por el pueblo U´wa al gobierno colombiano en octubre de 2006.

193 Corte Constitucional, sentencia T-880 de 2006. M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

194 Corte Constitucional, sentencia T-154 de 2009. M.P.: Nilson Pinilla. La Corte Constitucional negó la tutela interpuesta por el pueblo Wiwa.

195 Comisión Colombiana de Juristas, 2007. op cit.

202. Otro caso ilustrativo es el de las comunidades de la zona rural de la parte baja del río Naya en el municipio de Buenaventura. En el 2001 un grupo de paramilitares llegó hasta la zona y masacró a más de cuarenta personas entre indígenas y afrocolombianos. Los sobrevivientes se desplazaron masivamente para evitar ser asesinados, y seis años después no habían podido retornar a porque no existen garantías de seguridad[196].

196 AFRODES y Global Rights, 2007. op. cit.

203. De acuerdo con líderes afrocolombianos, "El debate alrededor de la reparación de la población desplazada en éste país no ha empezado. Hay medidas de atención humanitaria –alimentación, por ejemplo- pero la reparación por el desplazamiento forzado interno todavía NO (...). [L]a reparación es un faltante muy grande"[197].

197 Entrevista a Carlos Rosero y Pedro Coronel del Proceso de Comunidades Negras (PCN), Bogotá, junio de 2008.

I. Derechos económicos, sociales y culturales

204. Las violaciones a los derechos civiles y políticos se suman a la grave situación que viven los grupos étnicos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En esta sección se analizan las principales violaciones algunos de estos derechos.

I.1 Derecho al trabajo de la población afrocolombiana

205. En el Informe No. 10 a 14 presentado por el Estado colombiano al Comité, se menciona la promulgación de tres leyes como medidas para luchar contra la discriminación en el trabajo: la ley de carrera administrativa y gerencia pública, la ley de acoso laboral, y la ley de igualdad de oportunidades para las mujeres (parte 5F.1). Ninguna de estas iniciativas legislativas está dirigida, sin embargo, a proteger el derecho al trabajo libre de discriminación para las minorías étnicas.

206. Esta ausencia flagrante de medidas destinadas a garantizar el derecho al trabajo sin discriminación empieza por la ausencia de información existente a este respecto. El ODR preguntó a varias instituciones del Estado por la cantidad de personas afrocolombianas vinculadas y sus posiciones[198]. A esta pregunta, la Policía Nacional, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Seguridad, la Alcaldía de Cartagena y los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Minas y Energía, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, de Cultura, del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural, proporcionaron información sobre la pertenencia étnica de sus funcionarios. De aquellas personas afrodescendientes se desempeñan como funcionarias, una abrumadora mayoría está ubicada en cargos administrativos o de servicios generales, y muy rara vez en cargos directivos[199]. Adicionalmente, en todas las ocasiones la proporción de personas afrocolombianas dentro del total de funcionarios de las instituciones es poco significativa[200]. En todos los demás casos en que las entidades no proporcionaron ninguna información sobre la pertenencia étnica de sus funcionarios, el argumento reiterativo fue la justificación de la ausencia de información fundamentada en la ausencia de discriminación por motivos de raza. Este tipo de explicaciones son la muestra del amplio desconocimiento que hay entre los funcionarios del Estado frente a las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en materia de recolección de información con inclusión de la variable étnico-racial.

198 Durante la investigación para la producción de su primer informe sobre derechos humanos de la población afrocolombiana, el ODR consultó a las siguientes instituciones del Estado por la cantidad de personas afrocolombianas vinculadas y sus posiciones: Ministerio de Relaciones Exteriores, Policía Nacional, Ministerio de Transporte, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, Ministerio de Cultura, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, Departamento Administrativo Nacional de la Función Pública, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria, y Departamento Administrativo de Seguridad DAS.

199 Respuestas a los derechos de petición enviados por el ODR.

200 Ibídem.

207. La Corte Constitucional también ha resaltado la ausencia de medidas dirigidas a proteger este derecho de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento. Al respecto, resalta el Alto Tribunal cómo "[a]ntes del desplazamiento el 70,6% respondió tener trabajo, es decir producía ingresos; el 60,1% tenía la vivienda totalmente pagada y en general sus hijos e hijas estudiaban, lo que garantizaba una estabilidad física y emocional de la familia. Después del desplazamiento el 74,2% perdió el trabajo y solo el 3,5% ha pagado totalmente la vivienda, manteniéndose en el 3,2% las personas que trabajan. Usando estas cifras para medir calidad de vida ECODESARROLLO calculó que antes del desplazamiento 65,3% de necesidades hogareñas fueron satisfechas, mientras que después del desplazamiento esta cifra bajó hasta el 38.8%, representando un 59% de deterioro en la calidad de vida para los afro colombianos desplazados" (nota de pie omitida)[201].

I.2 Derecho a la vivienda de la población afrocolombiana

208. En relación con el derecho a la vivienda adecuada, el Estado colombiano menciona en su Informe medidas que no son adecuadas ni especialmente dirigidas a resolver los problemas de vivienda que tienen las minorías étnicas (parte 5F.3, párrafos 275 y siguientes), a saber:

209. El programa de posadas turísticas: Resulta desacertado citar tal proyecto como una solución a los problemas de vivienda que aquejan a la población afrocolombiana. Este proyecto tiene las siguientes deficiencias:

No está destinado al mejoramiento de las viviendas de la población afrodescendiente, sino a propiciar el turismo en ciertas zonas, razón por la cual se otorgan subsidios para la creación de posadas bajo el criterio de la demanda de hospedaje[202]. Los lugares alejados o poco llamativos en que habita una gran parte de la población afrodescendiente, y todas las viviendas urbanas están excluidas.

No hay información diferenciada con el criterio étnico-racial, sino que es recogida de acuerdo con las regiones geográficas[203].

Del total de 938 posadas que se han subsidiado, solo se han entregado 156 en regiones afrodescendientes[204].

El criterio de adecuación cultural no está presente. Se exige la construcción de una habitación separada de la vivienda, con un baño propio para el turista,[205] lo que no es necesariamente acorde con las prácticas y costumbres arquitectónicas de la población afrodescendiente.

El dinero destinado a mejorar las viviendas está dirigido a optimizar las atenciones al turista, pero no la calidad de vida de la población afrodescendiente.

La adecuación de las viviendas en posadas turísticas no necesariamente se compadece con las actividades económicas tradicionales de la población afrodescendiente, como la pesca, entre otras.

210. Subsidio familiar para la población desplazada: Esta iniciativa está dirigida a la población desplazada en general, y no a la población desplazada perteneciente a minorías étnicas en particular. El hecho de que entre los desplazados haya más personas pertenecientes a minorías étnicas no quiere decir que las acciones afirmativas dirigidas a esta población no necesiten estar específicamente dirigidas a combatir la discriminación racial en contra de ellas. Adicionalmente, este subsidio no garantiza el derecho a la vivienda adecuada según los estándares establecidos en la Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC)[206].

211. Programa nacional para el otorgamiento de subsidios en especie: al respecto el Estado vuelve a remitir al Programa de Posadas Turísticas. No cita ninguna medida específica destinada a la población perteneciente a las minorías étnicas, ni provee datos estadísticos que integren la variable étnico-racial sobre su impacto en las minorías étnicas.

212. Titulación de tierras: esta sección no incluye ninguna medida específica de vivienda destinada a

201 Corte Constitucional, 2009. op. cit.

202 Respuesta del 30 de julio de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al derecho de petición enviado por el ODR.

203 Ibídem.

204 Ibídem.

205 Ibídem.

206 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General N°. 4, *El derecho a una vivienda adecuada*, sexto período de sesiones, 1991, U.N.Doc. E/1991/23.

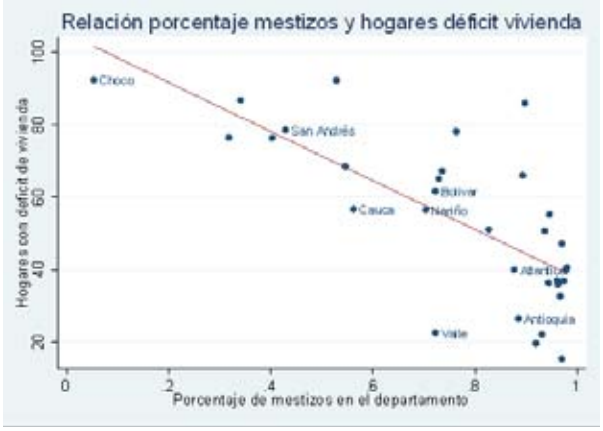
los grupos étnicos minoritarios, como los indígenas y afrocolombianos.

213. La ausencia de medidas eficaces destinadas a eliminar la discriminación racial en materia de vivienda se hace evidente en la precaria situación de vivienda de la población afrocolombiana. En primer lugar, hay una ausencia de información estadística sistemática y fidedigna que incluya la variable étnico-racial en materia de vivienda[207]. Esta ausencia deriva en un desconocimiento de la situación, y por tanto en una ausencia de políticas públicas adecuadas tendientes a resolver las carencias de la población afrocolombiana en materia de vivienda.

214. Los afrocolombianos se encuentran en una situación muy desigual en el goce de su derecho a la vivienda frente al resto de la población. Las condiciones de vivienda de la población afrocolombiana suelen caracterizarse por una ausencia de seguridad jurídica de la tenencia. Esta circunstancia es en gran parte consecuencia de la situación de precariedad, inseguridad, violencia y constantes amenazas que vive esta población en sus territorios ancestrales[208]. A este respecto remitimos a la sección H de este Informe sobre la propiedad, la tierra y el fenómeno del desplazamiento forzado que ha golpeado de manera desproporcionada a la población afrocolombiana.

215. Adicionalmente, las viviendas afrocolombianas suelen tener menor disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, y son por ello menos aptas para la habitabilidad. Los indicadores más precisos que existen hoy en día sobre el tema no pueden ser consultados de acuerdo con los grupos étnicos[209]. La única manera de analizarlos es conforme a las diferentes zonas geográficas en donde la población afrocolombiana es más representativa. La calidad de vivienda en Colombia se mide con indicadores que determinan el déficit de vivienda. Este déficit indica la falencia en algún aspecto, entre los cuales se cuentan hacinamiento, cohabitación, estructura, ausencia de servicios públicos básicos y la cocina. El análisis de estas cifras arrojó una correlación entre los lugares con mayor déficit de vivienda y la presencia mayoritaria de la población afrodescendiente.

Gráfico 1. Relación entre porcentaje de mestizos y hogares con déficit de vivienda



Fuente: Observatorio de Discriminación Racial con datos del Censo General 2005.

216. Esta situación es indicativa de que en los lugares en que habitan más afrodescendientes hay menor disponibilidad de servicios públicos básicos y mayores falencias de infraestructura en las viviendas. Lo que es aún más diciente es que mientras entre 1993 y 2005 la calidad de la vivienda ha mejorado en el país en general, ha empeorado para los afrodescendientes y las regiones donde habitan.[210] La única información sobre vivienda que puede ser consultada junto con la variable étnico-racial es sobre servicios públicos:

207 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit., capítulo 5 sobre el derecho a la vivienda.

208 Ver Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit., capítulo 3 sobre tierras, violencia y discriminación, y capítulo 5 sobre el derecho a la vivienda.

209 DANE, 2005. op. cit.

210 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit., capítulo 5 sobre el derecho a la vivienda.

Cuadro 2. Porcentaje de afrodescendientes y mestizos que tienen a su disposición los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica

Acueducto			
Departamento	Afrodescendientes	Mestizos	Total
Bogotá	98,55	98,56	98,43
Valle	90,61	95,50	93,83
Atlántico	90,34	89,47	89,44
Antioquia	72,76	87,45	85,68
Bolívar	71,61	70,51	70,87
Cauca	66,79	72,49	65,06
San Andrés	50,81	39,49	45,98
Nariño	28,37	83,95	69,62
Chocó	21,71	36,21	20,86
Total	**71,60**	**85,72**	**82,41**

Alcantarillado			
Departamento	Afrodescendientes	Mestizos	Total
Bogotá	97,27	97,78	97,57
Valle	83,59	92,15	89,32
Atlántico	68,25	77,10	75,30
Antioquia	65,85	81,59	79,75
Cauca	46,19	52,49	42,59
Bolívar	43,96	42,68	43,17
Chocó	14,65	35,94	14,28
San Andrés	12,55	15,38	12,54
Nariño	9,57	59,54	45,58
Total	**56,39**	**75,31**	**71,20**

Energía eléctrica			
Departamento	Afrodescendientes	Mestizos	Total
Antioquia	88,76	95,61	94,57
Atlántico	98,13	98,23	98,19
Bogotá	99,42	99,41	99,30
Bolívar	95,53	91,19	92,33
Cauca	82,89	86,80	80,71
Chocó	71,72	76,19	63,69
Nariño	62,57	94,98	86,25
Valle	96,17	98,82	97,83
San Andrés	98,78	99,32	99,00
Total	**89,65**	**95,44**	**93,30**

Fuente: Observatorio de Discriminación Racial con datos del censo de 2005.

217. El cuadro 2 muestra que la población afrocolombiana tiene un menor cubrimiento de estos tres servicios públicos que el resto de la población. Hasta el momento el Estado colombiano no ha dado cuenta de políticas nacionales o regionales que busquen directamente superar esta situación[211].

218. La situación de la vivienda de los afrodescendientes desplazados es aún más precaria. La Corte Constitucional recogió en su auto 005 de 2009 un estudio realizado por la Corporación para el Desarrollo Social y Empresarial de los Pueblos Afrocolombianos (ECODESARROLLO). El estudio, que se realizó en 2005 en Bogotá y en los departamentos de la Guajira, Atlántico, Bolívar, Cesar, Sucre, Córdoba, Antioquia Chocó, Cauca, Valle y Nariño, entrevistando a 17.043 personas, demostró cómo antes del desplazamiento el 60,1% de los afrocolombianos tenía vivienda propia, y después sólo el 3,5% eran propietarios[212]. La calidad de las viviendas también empeora después del desplazamiento. "[A]ntes del desplazamiento el 65,6% de la población afrocolombiana encuestada vivía principalmente en casa, el 19,2% vivía en rancho o choza, el 1,9% en apartamento. Pero después del desplazamiento, la población que vive principalmente en ranchos o chozas es del 33,4%, 32,7% en casas, 10,4% en piezas, 7,5% en cambuches y el 6,1% en apartamentos"[213].

219. Un caso emblemático de la afectación al derecho a la vivienda por causa del desplazamiento forzado es la situación del municipio de Buenaventura, ubicado en el Pacífico colombiano:

211 Ibídem.

212 Corte Constitucional, 2009. op. cit.

213 Ibídem.

Desplazamientos y desalojo forzado de las comunidades afrocolombianas en Buenaventura

Hace más de 40 años, las familias afrocolombianas que habitaban las cuencas de los ríos de Buenaventura comenzaron a asentarse en la zona de bajamar de la isla Cascajal, cercana al puerto marítimo, mediante el relleno con escombros y la construcción de viviendas del tipo palafito, hasta conformar asentamientos que no se han sido legalizados. A finales de los años 60 las autoridades realizaron desalojo forzado de los habitantes de bajamar.

Además de la migración campo-ciudad, el crecimiento de los asentamientos de bajamar ha sido el resultado de los desplazamientos forzados ocurridos en los últimos años en las cuencas fluviales de Buenaventura y otras zonas, tales como El Charco (Nariño).

A partir del año 2000, los pobladores afrocolombianos de los barrios de bajamar ha padecido una intensa violencia sociopolítica y graves violaciones a los derechos humanos. En noviembre de 2006 se presentaron enfrentamientos en los barrios San Francisco y Juan XXIII que causaron el desplazamiento masivo de 220 familias. En diciembre del mismo año, la Defensoría del Pueblo visitó los barrios de bajamar. Según la Defensoría del Pueblo, los desplazamientos intra-urbanos fueron responsabilidad de las milicias guerrilleras de las Farc, grupos de paramilitares que no se desmovilizaron, paramilitares desmovilizados y re-armados y la Fuerza Pública. Los pobladores han sido víctimas de "desapariciones forzadas, homicidios selectivos, ataques terroristas y reclutamiento forzado de jóvenes"[1].

Dichos hechos de violencia socio-política se encuentran registrados en el Informe de Riesgo No 032 - 08, emitido por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, que reporta la presencia en el caso urbano de Buenaventura de las Farc y los grupos paramilitares, responsables de numerosos casos de desaparición forzada, homicidio selectivo y múltiple, violencia sexual; destrucción de bienes civiles, desplazamiento forzado y reclutamiento directo e indirecto de niños[2]. Los pobladores y ONG locales han señalado que la Policía y la Infantería de Marina son responsables de la comisión de detenciones arbitrarias y son cómplices de los grupos paramilitares.

[1] Defensoría del Pueblo, *Informe de seguimiento a la situación de desplazamiento intraurbano en el municipio de Buenaventura*, mimeo, diciembre de 2006.

[2] En el Informe de Riesgo Nº 032-08 del 24 de diciembre de 2008 del Sistema de Alertas Tempranas – SAT, la Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado advierte riesgo de violación a los derechos a la vida y la integridad personal, a no ser desaparecido, a la libertad personal, a no ser desplazado, al libre desarrollo de la personalidad, a la libre circulación y a la libertad de residencia, la libertad de reunión y manifestación pública, la libre asociación, y la participación.

Las violaciones a los derechos humanos atribuibles a la Fuerza Pública han sido cometidos en el marco de la implementación de la "política de seguridad democrática", al amparo del decreto 092B de abril de 2007 expedido por la alcaldía de Buenaventura, por el cual se autoriza a la Policía a "realizar batidas ciudadanas y/o los controles judiciales necesarios" y la "retención temporal de personas con asuntos pendientes con la justicia hasta tanto de defina su situación jurídica" [3], prácticas que corresponden a detenciones arbitrarias.

Simultáneamente con el empeoramiento de la situación de derechos humanos en la zona de bajamar, los gobiernos nacional y local han diseñado políticas y proyectos que afectan a la población, relacionados con la expansión y adecuación de la infraestructura portuaria y el turismo, que se encuentran consignados en documentos de política del Consejo de Política Económica y Social [4]. El Plan de Ordenamiento Territorial –POT- de Buenaventura es otro paso en la implementación de los proyectos de infraestructura portuaria y turística antes mencionadas[5].

En los últimos meses de 2008 y en enero de 2009, la Alcaldía Municipal de Buenaventura, a través de la contratación de la Universidad del Pacífico, ha acelerado las gestiones tendientes a desalojar a los habitantes de los barrios de bajamar por medio de un macroproyecto de vivienda de interés social, el cual contempla una cobertura de solamente una parte de la población de "aproximadamente 3.400 hogares ya censados que se encuentran localizados en zonas de alto riesgo en el sector sur de la Isla Cascajal"[6]. El tipo de vivienda de este proyecto es de 42 m² a 52 m² y no cumple los parámetros establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales especialmente en cuanto a lugar y adecuación cultural[7].

La resolución 684 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial anuncia "la puesta en marcha del Macroproyecto de Interés Social Nacional para la reubicación de hogares localizados en zonas de alto riesgo en el sector sur de la Isla Cascajal del municipio de Buenaventura"[8] y delimita de manera preliminar las áreas en las cuales se adelantará el macroproyecto.

El mencionado proyecto de vivienda se agrega al riesgo de desplazamiento forzado y de desalojo forzado de la población, que compromete vulneraciones a los derechos al territorio y a la consulta establecidos en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Asimismo, con el proyecto mencionado, las autoridades estarían vulnerando los derechos de los pobladores afrocolombianos a una vivienda adecuada sin discriminación alguna, establecida en los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el Desarrollo[9].

---

[3] Alcaldía Municipal, Secretaría de Seguridad Ciudadana, Decreto 092B de 2007 *por medio del cual se dictan disposiciones transitorias de prevención y conservación del orden público en el municipio de Buenaventura.*

[4] Documentos Conpes No 3342 de de 2005 *Plan de expansión portuaria 2005 – 2006*; No 3355 de 2005 *Aclaración al documento Conpes 3342*; y No 3491 de 2007 *Política de Estado para el Pacífico colombiano.*

[5] El Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Buenaventura *Convivencia Pacífica desde la Diversidad*, formulado en 2001, consta de componentes rural y urbano. El componente urbano está integrado por "Centros de desarrollo productivo alternativos; Ciudad con puertos; Espacio público; Ciudad sana y ecológica y Sistema de Transporte Multimodal".

[6] Documento Conpes N° 3476 de 2007, *Importancia estratégica de los macroproyectos de vivienda de interés social en Cali y Buenaventura* y Resolución 0684 de 2008 del Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, *Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional para la reubicación de hogares localizados en zonas de alto riesgo en el sector sur de la Isla Cascajal del municipio de Buenaventura*".

[7] Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El derecho a una vivienda adecuada*, 6º período de sesiones, doc. E/1992/23, 1991, Observación N° 4.

[8] Resolución 0684 de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial *Por medio de la cual se anuncia, por motivos de utilidad pública e interés social, el Macroproyecto de Interés Social Nacional para la reubicación de hogares localizados en zonas de alto riesgo en el sector sur de la Isla Cascajal del municipio de Buenaventura.*

[9] *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el Desarrollo, Anexo i del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado,* documento de Naciones Unidas A/HRC/4/18.

I.3 Derecho a la salud

220. La Constitución Política de Colombia reconoce el derecho a la salud en el artículo 49, indicando que "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud". En esta sección el informe da cuentas de las carencias que presenta el sistema de salud en Colombia frente a la protección y garantía del derecho a la salud de los pueblos indígenas (I.3.1), y de la población afrodescendiente (I.3.2).

I.3.1 Derecho a la salud de miembros de los pueblos indígenas

221. En 2001, el Estado adoptó una ley para diseñar e implementar una política pública de atención en salud a favor de los pueblos indígenas[214]. Los autores de esta ley fueron algunos miembros de los pueblos indígenas elegidos para ser sus representantes en el Congreso de la República. La expedición de tal medida legislativa ha tenido la intención de ser una respuesta efectiva a un sistema de salud inadecuado para los pueblos indígenas que no atendía sus costumbres y tradiciones, ni reconocía su autonomía en la toma de decisiones ni planteaba políticas que tuvieran la capacidad de mejorar sus condiciones de vida.

222. Esta política pública crea un sistema especial de seguridad social en salud, diferente del ofrecido para el resto de la población nacional. Parte de la financiación es asumida por el Estado, y otra parte debe ser asumida por los resguardos indígenas. Los recursos provenientes del Estado son entregados directamente a las autoridades indígenas.

223. Entre las características más destacadas del diseño de la política pública de atención en salud se destaca el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como principio sobre el cual se funda el sistema de atención en salud; la incorporación de las autoridades indígenas a los organismos encargados de diseñar e implementar la política; la protección especial otorgada a las mujeres gestantes y a los niños menores de cinco años, a quienes se les deberá proveer un subsidios alimentario; y el reconocimiento de los saberes y prácticas indígenas como parte de los planes y programas que definen cuáles son los servicios de salud a los que tienen derecho las comunidades.

224. Sin embargo, la implementación de la ley ha presentado limitaciones para garantizar de manera adecuada el derecho a la salud de los pueblos indígenas que viven en lugares marginados, con difícil acceso por medios de transporte tradicionales. Un ejemplo de esta situación fue puesto en evidencia en mayo de 2008, cuando 144 habitantes del pueblo indígena Katío se desplazaron desde su territorio, ubicado en el departamento del Chocó (costa Pacífica colombiana), hasta la ciudad de Bogotá, para exigir de las autoridades la adopción de medidas por parte del Estado, para que se les garantizara la prestación de los servicios de salud y saneamiento básico. Esta situación causó la muerte de cinco menores de edad y un joven de 18 años entre junio y septiembre de 2008[215].

225. El sistema de atención en salud a los pueblos indígenas garantiza la prestación del denominado Plan Obligatorio de Salud del régimen subsidiado, el cual define los procedimientos, tratamientos y medicamentos que deben otorgarse a quienes sean beneficiarios de él. No obstante, cuando un paciente indígena requiere la prestación de un servicio que no está incluido dentro de este Plan, las entidades encargadas de prestar estos servicios se niegan a hacerlo, por lo que aquel que requiere el servicio debe acudir a las vías judiciales con el objeto de lograr un pronunciamiento judicial en el que se ordene a tales entidades prestar el servicio requerido.

I.3.2 Derecho a la salud de la población afrocolombiana

226. En lo relativo a la protección del derecho a la salud, el Informe N° 10 a 14 del Estado colombiano no incluye ninguna mención a políticas públicas o medidas concretas relacionadas con la salud de la población afrocolombiana (parte 5F.4, párrafos 289 y siguientes). Sin embargo, las políticas dirigidas a mejorar la salud de la población afrocolombiana son una necesidad urgente, dada la situación precaria en la que se encuentra esta población en materia de salud.

214 Principalmente, ver ley 691 de 2001, *"mediante la cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia"*.

215 "Defensoría del Pueblo pide a Gobierno atender al Pueblo Katío", En: Periódico El Nuevo Siglo, 15 de noviembre de 2008.

227. La primera ausencia es la de la producción de información que incluya la variable étnico- racial en materia de salud. Si bien es cierto que el Ministerio de la Protección Social, a través del Grupo de Asuntos Étnicos y de Género, adelanta desde 2004 un proceso de creación del diagnóstico y diseño de la política de salud para los grupos étnicos en Colombia[216], tal como aparece en el Informe del Estado, esta iniciativa todavía no se ha traducido en resultados concretos de política pública para la salud de la población afrocolombiana. En Colombia todavía no existe información detallada y fidedigna sobre la situación de salud de la población afrocolombiana, situación que impide la creación de políticas públicas adecuadas para atender esta necesidad urgente[217].

228. La población afrocolombiana se encuentra en una situación muy precaria en las cuatro esferas que comprende el derecho a la salud: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de la salud. La carencia más notoria es la falta de hospitales, clínicas y centros de salud en buen estado a lo largo de toda la Costa Pacífica, donde se concentra la mayor parte de la población afro. El ODR evidenció esta situación en los cuatro departamentos que se sitúan a lo largo del litoral Pacífico: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. La situación del Chocó, donde más del 81% de la población es afro, es particularmente preocupante. Allí la prestación del servicio de salud se concentra en las zonas urbanas, donde sin embargo está la menor parte de la población[218]. En las zonas rurales del Chocó hay solamente puestos de salud, que "no cuentan con la dotación suficiente para ofrecer una atención adecuada y las plantas físicas se encuentran la mayoría en mal estado, lo cual dificulta más la atención al usuario"[219].

229. La descripción del nuevo puesto de salud de Bellavista, hecho para las familias desplazadas en el municipio de Bojayá, es ilustrativa de la situación precaria en términos de disponibilidad y calidad de la salud que se vive en las zonas rurales del Chocó, que puede calificarse como de ausencia absoluta del servicio de salud:

> [a]un cuando en el Nuevo Bellavista se construyó un centro de salud de primer nivel, la calidad, eficiencia y eficacia en las prestación del servicio se ven comprometidas por las deficiencias en la infraestructura física, así como por la insuficiencia de recursos técnicos y humanos. El centro de salud fue construido en la cima de un morro, y no cuenta con un camino de acceso que facilite el ingreso y salida de personas, camillas, o sillas de ruedas. Hay así mismo un constante asentamiento de aguas en sus instalaciones, producto de fallas en su construcción. Entre estas, asegura el personal del centro, que desde un principio los tubos del acueducto quedaron mal empatados, y que las tejas no cumplen con las especificaciones técnicas de instalación, lo cual ocasiona fugas de agua y goteras. Además, no hay camas, camillas, sillas de ruedas ni los medicamentos requeridos. No cuenta con una sala de pediatría y a la fecha de la visita, la planta de energía eléctrica estaba averiada. La obra se encuentra inacabada, aún hay material de construcción en sus instalaciones, lo que evidencia que el centro no presenta las condiciones sanitarias requeridas para la prestación del servicio[220].

230. La situación en el departamento de Nariño es similar. Los únicos tres municipios de toda la Costa Pacífica nariñense que cuentan con servicios de primer nivel completos son Tumaco, Barbacoas y el Charco, donde sin embargo no hay profesionales preparados para atender áreas como la hospitalización de baja complejidad, radiología básica, ecografía básica o servicio de urgencias[221]. La respuesta de las autoridades departamentales de salud es diciente:

> Debilidades en la capacidad resolutiva y de insumos, logística, transporte, comunicaciones y talento humano: el personal de salud rota con alta frecuencia, los servicios son prestados por profesionales recién egresados, que cumplen su servicio social obligatorio, generalmente profesionales sin experiencia especialmente en el área de urgencias. Aun cuando todos los municipios cuentan con lancha de misión médica, solamente se encuentran en buen estado las lanchas de los municipios El Charco, La Tola, Olaya Herrera, Tumaco, Barbacoas y Francisco Pizarro. Las demás lanchas se encuentran en regulares condiciones generales y con insuficiente dotación. Desde el punto de vista de comunicaciones se proyecta como

216 Entrevista con la Coordinadora del Grupo de Asuntos Étnicos y de Género del Ministerio de Protección Social, 22 de febrero de 2008, Bogotá.

217 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit., capítulo 4 sobre el derecho a la salud.

218 La mayor parte de la población chocoana reside en zonas rurales (el 57%). Respuesta del 25 de marzo de 2008 del Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Chocó al derecho de petición enviado por el ODR.

219 Concejo Municipal de Quibdó. 2003. Acuerdo No. 008 de 2004 *"Por medio del cual se aprueba el Plan de desarrollo del Municipio de Quibdó periodo 2004-2007"*. Quibdó. Consultado en la página web: http://quibdo-choco.gov.co/apc-aa-files/6661373463326438313063313761346 5/Plan_de_desarrollo.pdf

220 Informe de la Procuraduría para la sesión técnica del 18 de octubre de 2007, en Corte Constitucional, auto 005 de 2009.

221 Respuesta del 11 de diciembre de 2007 del Instituto Departamental de Salud de Nariño al derecho de petición enviado por el ODR.

necesidad el suministro de radios –base para las cabeceras municipales con puntos de enlace (de 3 a 5 puntos en áreas rurales de cada municipio)[222].

231. En la Costa Atlántica, la situación de la salud también está muy lejos de ser adecuada. La infraestructura en el departamento de Bolívar es un ejemplo de ello. Algunos de los servicios ofrecidos por los prestadores de salud públicos son más precarios que en el resto de la nación: mientras en todo el país existe una cama por 1.476 habitantes, en Bolívar existe una por 2.224 habitantes[223]. Así mismo, mientras en el país existe una ambulancia por 39.419 habitantes, en Bolívar hay una por 211.834 habitantes[224].

232. La población afrocolombiana sigue siendo hoy en día el sector con menores índices de aseguramiento en salud, y una mayor cantidad de afiliados al régimen subsidiado de aseguramiento en salud[225]. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, el 51% de la población afro no está afiliada, frente al 35% del resto de la población que no está asegurada[226].

222 Ibídem.

223 Observatorio de Discriminación Racial, a partir de la base de datos del Ministerio de Protección Social (disponible en http://www.minproteccionsocial.gov.co/HABILITACION/work.aspx?tOut=true, consultado en abril de 2008) y las cifras publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, censo 2005.

224 Ibídem.

225 En Colombia, el régimen de aseguramiento en salud se divide en dos: el régimen contributivo, del que hacen parte las personas con capacidad de pago que pueden hacer aportes en seguridad social, y el régimen subsidiado, del que hacen parte las personas sin capacidad de pago, cuya afiliación al sistema está parcial o totalmente subsidiada por recursos públicos que recauda el sistema desde el régimen contributivo.

226 DNP, *Conpes* 3310 con datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003. 2004

233. El sistema de salud no es adecuado a las necesidades culturales de la población afrocolombiana. De hecho, la ley 691 de 2001 que cobija a los pueblos indígenas como se indicó en la sección anterior, no hace lo mismo por la población afrodescendiente.

234. La población afrodescendiente en Colombia habita mayoritariamente zonas donde el perfil epidemiológico se caracteriza por una morbilidad y mortalidad de alta incidencia, y la prevalencia de enfermedades como el paludismo, el dengue, las enfermedades diarreicas agudas, las infecciones respiratorias agudas y la tuberculosis[227]. En ciudades como Buenaventura, prevalecen enfermedades como la malaria, la tuberculosos, las afecciones digestivas, la diabetes, el dengue y las enfermedades respiratorias, entre una población que no cuenta con servicios de salud disponibles, accesibles, adecuados y de calidad. En Tumaco, donde el 89% de la población es afrocolombiana, mueren cada año cerca de 50 niños menores de 5 años. Una de cada cuatro de esas muertes tiene causas evitables como problemas de nutrición y afecciones respiratorias[228]. En el litoral Pacífico colombiano la inseguridad alimentaria está cerca de diez puntos por encima del resto del país (58,9% y 40,8%, respectivamente). Estas son las nefastas consecuencias de la ausencia de atención a los problemas de salud que aquejan a la población afrocolombiana, y de políticas públicas destinadas a mejorar esta situación.

227 Rodríguez, Alfonso, y Cavelier, 2009. op. cit, capítulo 4 sobre el derecho a la salud.

228 Respuesta del 11 de diciembre de 2007 de la Secretaría Municipal de Salud de Tumaco al derecho de petición enviado por el ODR.

Cuando se trata de salud, los afrocolombianos no son "grupos étnicos": ley 691 de 2001

En Colombia existe una ley con un paradójico título: "Mediante la cual se reglamenta la participación de los Grupos Étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia" (ley 691 de 2001). Gracias a esta, los pueblos indígenas han logrado establecer organizaciones que prestan directamente los servicios de salud a muchas de sus comunidades que no pueden pagar el acceso al sistema general de seguridad social en Colombia. En segundo lugar, esta legislación les permite también, prestar servicios de salud de acuerdo con sus prácticas de medicina tradicional. A pesar de ello, la ley 691 de 2001 sólo establece estos beneficios, para los pueblos indígenas, y deja por fuera de ello a la población afrocolombiana y los demás grupos étnicos que, en la Constitución Política, tienen los mismos derechos culturales.

I.4 Derecho a la educación

235. El párrafo 5º del artículo 68 de la Constitución reconoce que "los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural". El Estado colombiano ha expedido algunas normas que pretenden desarrollar este mandato constitucional, sin embargo, la protección del derecho a la educación de los grupos étnicos sigue siendo una tarea pendiente. En esta sección se hará referencia al derecho a la educación y formación profesional de los pueblos indígenas (I.4.1), y al derecho a la educación de la población afrocolombiana (I.4.2).

I.4.1 Derecho a la educación y formación profesional de los pueblos indígenas

236. En 1994 fue expedida la ley general de educación[229], que reconoció el derecho de los pueblos indígenas (y de la población afrodescendiente) a tener un modelo específico de educación, al que denominó "etnoeducación", que debería regirse por los principios de integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. La principal finalidad de la regulación especial a favor de los pueblos indígenas fue la de afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, así como también los sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura.

237. El establecimiento de la etnoeducación supuso un avance significativo en el compromiso del Estado de adoptar medidas de protección del derecho a la educación que tengan en cuenta su diversidad étnica y cultural. Sin embargo, esta importante medida, tal y como ha sido implementada, presenta varias restricciones que limitan su contribución a un pleno disfrute del derecho de los pueblos indígenas a la educación.

238. En primer lugar, se han adoptado medidas gubernamentales que han limitado disposiciones de la ley general de educación. Así, por ejemplo, mientras que dicha ley reconocía la facultad de los pueblos indígenas de seleccionar a las personas encargadas de prestar la docencia en sus comunidades, el Gobierno nacional expidió un decreto que modificaba esta facultad, y disponía que la selección de quienes ejercieran la docencia dentro de una comunidad indígena debería someterse a concurso de méritos, cuyos resultados deberán ser el nuevo criterio que sirva de base para la selección[230]. La Corte Constitucional colombiana ha considerado que esta norma que negaba el derecho de los pueblos indígenas a seleccionar las personas habilitadas para ejercer la docencia al interior de las comunidades vulnera el derecho de los pueblos indígenas a la identidad étnica y cultural, por lo que decidió interpretarla de manera tal que se reconociera el derecho de las comunidades a escoger a las personas habilitadas para ser docentes[231].

239. En segundo lugar, no se han adoptado las medidas necesarias para que la educación abarque al total de los miembros de los pueblos indígenas, lo que ha sido consecuencia de una deficiente aplicación de la etnoeducación. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas expresó recientemente en su informe sobre Colombia que "a pesar de que existe un programa establecido de educación bilingüe (conocido como etnoeducación), su alcance es limitado y las tasas de analfabetismo son altas"[232].

240. Y en tercer lugar, el modelo de etnoeducación no consagra normas que garanticen el acceso de los miembros de los pueblos a la educación impartida en todos los niveles, incluyendo los niveles superiores de educación. En efecto, no existe una política pública que fomente y dé oportunidades para que los miembros de los pueblos indígenas ingresen a las universidades. Tan solo de manera aislada algunas de ellas han consagrado en sus reglamentos acciones afirmativas que otorgan un tratamiento especial para los indígenas y les

229 Ley 115 de 1994, *"Por la cual se expide la ley general de educación"*.

230 Decreto-ley 1278 de 2002, *"Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente"*.

231 Corte Constitucional, sentencia C-208 de 2007, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

232 Comité de los Derechos del Niño, 42° período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales sobre Colombia. Documento de Naciones Unidas CRC/C/COL//CO/3, 8 de junio de 2006.

garantizan un número de cupos a sus miembros. Sin embargo, esta situación presenta por lo menos dos problemas: de un lado, se trata de medidas aisladas adoptadas por los entes universitarios, que no se encuentran articuladas por una política nacional; y de otro lado, las universidades que ofrecen estos cupos especiales imponen requisitos y restricciones que desconocen en la práctica los beneficios de admisión que son otorgados a los miembros de pueblos indígenas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de educación indígena

En la sentencia T-524 de 2006, M.P.: Jaime Araújo Rentería, la Corte estudió una acción de tutela interpuesta por el gobernador de un cabildo indígena, quien alegaba que la decisión de someter a concurso de méritos la selección de las personas que ejercerían la docencia al interior de la comunidad indígena a la que él pertenecía vulneraba los derechos de su comunidad a la igualdad, a la diversidad étnica y cultural y a la educación. La Corte se abstuvo en este caso de tomar una decisión de fondo.

En la sentencia T-703 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda, la Corte Constitucional tuvo que estudiar el caso de un miembro de la comunidad indígena Tacueyó quien no había sido admitido en una universidad que garantizaba cupos para miembros indígenas. De acuerdo con la universidad demandada, el indígena no había acreditado de manera suficiente su pertenencia a la comunidad indígena, por cuanto no aparecía inscrito en el censo de población indígena elaborado por el Ministerio de Interior y Justicia. La Corte consideró que no estar inscrito en el censo no era una razón suficiente para negar el ingreso, por cuanto (i) el censo no es constitutivo de la calidad de indígena, y no aparecer en él no significa que la persona carezca de esta condición; y (ii) existen distintos mecanismo alternos al censo que también cumplen la finalidad de probar la calidad de indígena.

En la sentencia T-1105 de 2008, M.P.: Humberto Antonio Sierra, la Corte estudió el caso de una indígena a quien una universidad le había negado la asignación del cupo especial que esta ofrecía para los miembros de pueblos indígenas. El cupo fue negado por cuanto la indígena no cumplía con el requisito exigido por la universidad de haber terminado su bachillerato en un colegio de la región a la que pertenece el resguardo donde se asienta su comunidad. La indígena alegaba que la universidad no tuvo en cuenta que ella no pudo terminar su bachillerato en un colegio de la región de su resguardo, por cuanto fue desplazada de dicho lugar y tuvo que abandonar la región por razón del conflicto armado. Al final del proceso la Corte Constitucional ordenó a la Universidad a adoptar las medidas necesarias para adicionar un cupo a la accionante.

I.4.2 Derecho a la educación de la población afrocolombiana

241. La población afrocolombiana enfrenta distintos tipos de discriminación en el acceso y permanencia en el sistema educativo. Una de las principales barreras para el acceso es el incumplimiento de la obligación estatal de garantizar educación primaria gratuita para todas las niñas y niños afrodescendientes del país[233].

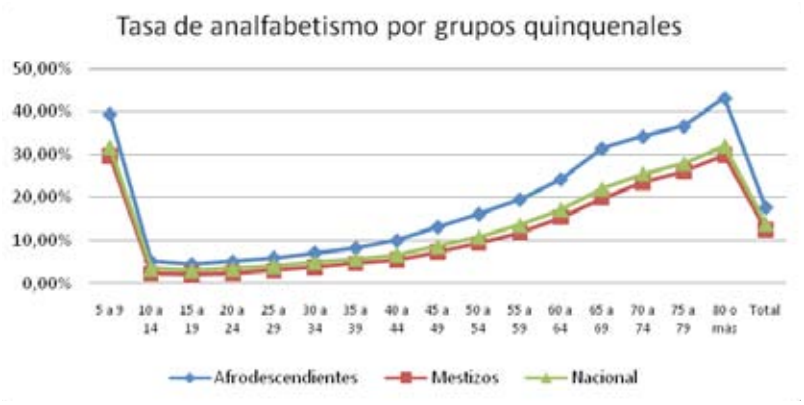
242. Ante la falta de recursos públicos que garanticen una infraestructura adecuada, una planta de docentes completa, disponibilidad de materiales educativos adecuados, y acceso a recursos que permita cerrar la brecha tecnológica, las familias afrocolombianas se han visto obligadas a asumir una responsabilidad que le corresponde principalmente al Estado. Los menores que superan estos obstáculos y logran acceder al sistema educativo se enfrentan a una estructura discriminadora que no respeta su identidad cultural, que no genera incentivos para retener estudiantes y que no se adapta a sus necesidades educativas[234].

243. Los indicadores muestran que las tasas de analfabetismo, repitencia, extraedad y deserción son más altas en comunidades afrocolombianas que en la población mestiza. La Gráfica 2 muestra que las tasas de analfabetismo son mayores para los afrodescendientes que para los mestizos. La Gráfica 2 muestra la brecha de una forma más explícita, en ella se aprecia que la tasa de analfabetismo entre la población negra es cerca del doble de la correspondiente a la población mestiza.

233 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit., capítulo 6 sobre el derecho a la educación.

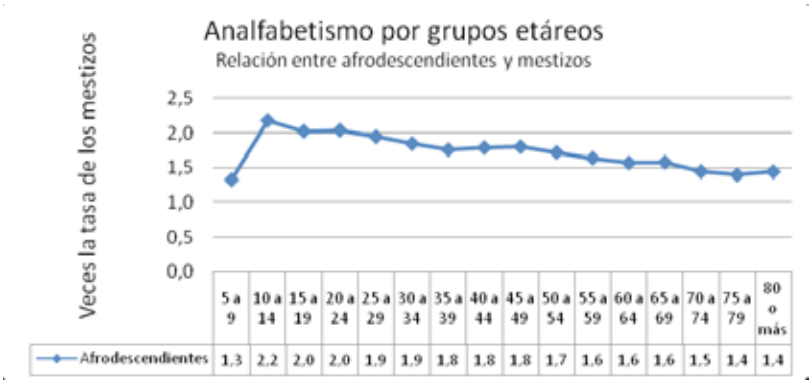
234 Ibídem.

Gráfica 2. Tasa de analfabetismo en grupos quinquenales



Fuente: ODR con datos del Censo General 2005 – DANE.

Gráfica 3. Razón de analfabetismo en grupos quinquenales



Fuente: ODR con datos del Censo General 2005 – DANE.

244. Igualmente, de acuerdo con datos del Censo de 2005, es preocupante la falta de acceso de la población afro a la educación primaria, secundaria y media. Se trata de un problema que agrava el ciclo de marginalidad que sufre la población afrocolombiana. En el nivel de educación básica primaria, un 10% de los niños y niñas negros de 6 a 10 años no tienen acceso a ella. Esto equivale a un porcentaje de inasistencia que es 27% superior al de los niños y niñas mestizos. En la educación secundaria básica (en edades de 11-14 años), la falta de cobertura es de 12%. En el nivel de educación media, la situación se agrava notablemente: el 27% de los afrocolombianos de 15 y 16 años se quedan por fuera de ella[235].

245. En Colombia subsisten graves y múltiples problemas que afectan la calidad de la educación que se imparte a los miembros de la población afrocolombiana. Las condiciones en las que se desarrolla el aprendizaje impiden en muchos casos que las niñas y los niños puedan tener una educación de calidad. Las técnicas utilizadas para medir la calidad de la educación son muy precarias, porque el Estado no ha implementado métodos estandarizados para controlar el rendimiento académico de las niñas y niños afrocolombianos[236]. Los resultados de las pruebas de conocimientos muestran que el sistema educativo privado y público acrecienta la brecha de oportunidades entre ricos

235 DANE, 2005. op.cit.

236 Al respecto ver Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. op. cit, capítulo 6 sobre el derecho a la educación.

y pobres, y entre mestizos y afrodescendientes: la educación pagada es de calidad, mientras que la educación pública (a la que pueden acceder la mayoría los afrocolombianos) es de mala calidad. Además, la deserción escolar es mayor en la población afrocolombiana que en el resto de la población[237].

246. Como menciona en su informe, el Estado colombiano ha adoptado medidas legislativas y administrativas para implementar la política de etnoeducación de la población afrocolombiana, con el fin de garantizar el derecho a la diversidad cultural en la educación. Sin embargo, las autoridades educativas han asumido que la única forma de desarrollar la política etnoeducativa es la contratación de docentes. No adoptan medidas de carácter institucional que permitan una verdadera implementación de la filosofía etnoeducativa[238]. Así, ubican etnoeducadores en los colegios pero no adaptan los currículos para incorporar los contenidos y metodologías que encarnan la etnoeducación. Las plazas existentes para los etnoeducadores no corresponden a cargos directivos; en consecuencia su participación es limitada y sus posibilidades de modificar los contenidos curriculares y de incidir en las actividades del colegio son mínimas. Además, no existen fondos apropiados para la investigación, lo que aumenta la marginalidad de los esfuerzos por la implementación de esta temática[239].

237 Ibídem.

238 Grupo focal con etnoeducadores realizado por el ODR, Cartagena, mayo de 2008.

239 Grupo focal con etnoeducadores realizado por el ODR, Cartagena, mayo de 2008.

J. Acceso a establecimientos públicos

247. La población afrocolombiana todavía es víctima de discriminación en el acceso a establecimientos públicos. Prueba de ello son los casos que se han presentado en Cartagena y Bogotá en el acceso a discotecas.

248. El primer caso en que se evidenció la discriminación en el acceso a establecimientos públicos es el de Johana Acosta y su hermana, dos jóvenes afrodescendientes a quienes en diciembre de 2004 se les negó la entrada a dos discotecas en la ciudad de Cartagena: "La Carbonera" y "QKA-YITO". En la primera el guardia de seguridad les negó el acceso, indicándoles que para entrar debían tener un carné o una reservación y que, en ese momento, en el establecimiento había una fiesta privada; más tarde les indicaron a las amigas de Johana, que ellas, de piel blanca, podían entrar, pero que Johana y su hermana, que eran "morenitas", no podían hacerlo. En la segunda, la misma noche, tras intentar entrar y recibir disculpas similares, el portero respondió finalmente a Johana y su hermana que se encontraban solas: "Aquí los dueños del establecimiento nos tienen prohibido dejar ingresar a personas de tu color, a menos que sean personas que tengan mucho reconocimiento o con mucho dinero"[240].

249. En este caso la Corte Constitucional declaró que los hechos constituían un caso de discriminación racial que vulneraba el derecho a la igualdad, a la honra, al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana, y ordenó "prevenir a los representantes legales de las discotecas (...) que en el futuro se abstengan de impedir el ingreso de cualquier persona a esos establecimientos en razón a su raza".[241] Ordenó que la Defensoría del Pueblo brindara capacitación a los representantes legales, socios y trabajadores de los establecimientos comerciales sobre derechos humanos, sobre los orígenes de las comunidades afrocolombianas y la importancia de su diversidad étnica y cultural, y para que esta entidad, en conjunto con las autoridades de Cartagena, verificara que las discotecas no incurrieran nuevamente en prácticas discriminatorias. También exhortó al Congreso de la República para que expida una legislación que penalice la discriminación racial según los términos del artículo 4 de la Convención Internacional sobre el tema. Adicionalmente, la Corte decidió conceder la indemnización en abstracto o in genere para reparar a la víctima, por el daño moral causado por el acto discriminatorio[242].

240 Corte Constitucional, sentencia T-1090 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

241 Ibídem.

242 Ibídem.

250. Tras un proceso civil de 4 años, se profirió la sentencia con la orden de indemnización: cada discoteca debía pagar la suma de 50 millones de pesos a Johana por los daños morales causados. Sin embargo, como resultado de la sentencia, la demandante ha sido víctimas de amenazas contra su integridad y su vida, que la llevaron entablar denuncias penales para buscar protección para ella y su familia, y la obligaron a abandonar su hogar y trasladarse a Bogotá[243].

251. Seis meses después, Liliana Sinisterra presentó una acción de tutela por hechos idénticos en los mismos establecimientos públicos. En esta ocasión –junio de 2005–, a Liliana le fue negado el acceso a las mismas discotecas, con los mismos argumentos. Esta acción de tutela también fue revisada por la Corte Constitucional y la decisión se ajustó al precedente de la sentencia del año anterior, aunque no ordenó la indemnización.[244]

252. A pesar de que estas sentencias tuvieron un gran cubrimiento mediático en diarios de circulación nacional[245], no es posible afirmar que las decisiones de la Corte hayan sido eficaces para prevenir circunstancias similares en otras partes del país. En efecto, tres años después del primer fallo de la Corte Constitucional, tres discotecas de Bogotá –Genoveva, Gavanna y Sciroco- impidieron el ingreso de un grupo de seis afrodescendientes a sus establecimientos, con los mismos argumentos de las discotecas de Cartagena.

253. Este grupo de afrodescendientes interpuso una acción de tutela con la ayuda del ODR, para solicitar la protección de sus derechos a la honra, la dignidad humana y la igualdad[246]. El fallo de primera instancia del Tribunal Superior de Bogotá declaró que se trataba de un acto de discriminación racial, pero sólo para uno de los tres bares demandados. El ODR apeló el fallo ante la Corte Suprema de Justicia, que lo revocó parcialmente y extendió la condena a las tres discotecas. La Corte no otorgó la indemnización pedida y se limitó a ordenarles a los demandados presentar disculpas públicas a las personas que discriminaron.

254. Estos hechos demuestran el alto grado de ineficacia de las decisiones judiciales anteriores para erradicar los actos discriminatorios, y la ausencia de aplicación en la práctica de medidas administrativas que permitan avanzar en la lucha contra la discriminación en el acceso a establecimientos públicos.

243 Entrevista telefónica con Johana Acosta, febrero de 2009. Diario *El Universal* "Amenazan a mujeres que ganaron demanda por Discriminación Racial. Fallo Histórico contra discotecas por racismo", 6 de febrero de 2009. Diario *El Tiempo* "Por racismo, obligan a pagar 100 millones de pesos a reconocidas discotecas de Cartagena", 9 de febrero de 2009.

244 Corte Constitucional, sentencia T-131 de 2006, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

245 Diario *El Tiempo*, "Denuncian racismo en discoteca", 12 de enero de 2006; "Un cónsul que también canta", 1º de junio de 2006; "¿Cárcel para discriminadores?", 3 de septiembre de 2006.

246 Tutela interpuesta por el ODR, el 23 de julio de 2008.

ANEXO 3: Casos representativos que ilustran el desconocimiento de los derechos incluidos en el artículo 5 de la CIEDR en situaciones concretas

1. Amenazas, desapariciones forzadas, asesinatos y desplazamientos forzados de los miembros de las comunidades afrocolombianas desplazadas de las cuencas de los ríos Curbaradó y Jiguamiandó, municipio de Carmen de Atrato (Chocó)

Las violaciones a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las comunidades afrodescendientes no han contado con una respuesta efectiva por parte de las autoridades judiciales, lo que ha conducido a una situación de impunidad que favorece la continuidad de dichas violaciones por parte de los responsables. Más de 114 crímenes aún se encuentran en la impunidad, 15 desplazamientos forzados, y las demandas penales contra las empresas palmicultoras por apropiación de tierras dentro del Territorio Colectivo se encuentran en etapa preliminar.

Los crímenes han sido perpetrados en su mayoría por miembros de la Fuerza Pública o por grupos paramilitares que actúan con su omisión, tolerancia o aquiescencia. También han sido víctimas de ataques por parte de los grupos guerrilleros.

1. 1 *Detención arbitraria, desaparición forzada y asesinato de Orlando Valencia*

Uno de los casos más significativo es el de la detención, desaparición y asesinato de Orlando Valencia. Con la comisión de este homicidio se estaría buscando acallar, mediante la intimidación, las denuncias que los habitantes de las cuencas de los ríos Curbaradó y Jiguamiandó han realizado con relación a la violencia y la usurpación de las tierras que acompañan a la siembra ilegal de la palma aceitera en sus territorios colectivos. La Unión Europea, mediante el comunicado No. 282 del 7 de noviembre de 2005, condenó *"enérgicamente el asesinato de Orlando Valencia, del Consejo Comunitario del Jiguamiandó. El señor Valencia, que había hecho campaña por la resolución de las dificultades a las que hacen frente las comunidades del Curbaradó y Jiguamiandó, fue secuestrado y presuntamente asesinado por miembros de un grupo paramilitar"*.

Orlando Valencia, habitante de la Cuenca del Curbaradó, fue detenido y desaparecido el día 15 de octubre de 2005 y asesinado posteriormente en una acción conjunta de la Fuerza Pública y los grupos paramilitares. La detención de Orlando se realizó en presencia de integrantes del PASC Canadá, de pobladores de la región y de un abogado de la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz, el 15 de octubre de 2005, luego de haber sido detenido arbitrariamente por la policía. En el momento de su desaparición pobladores y acompañantes fueron amenazados y seguidos por paramilitares en medio de la presencia policial.

Desde el 24 de octubre de 2005 se conoció por parte de la Defensoría del Pueblo que los restos de un afrodescendiente sin identificar podrían corresponder a los de Orlando Valencia, lo que fue confirmado el 25 de octubre. El 25 de octubre de 2005, fue encontrado el cuerpo de Orlando Valencia en Bocas de Zábalo, cerca al municipio de Chigorodó (Antioquia), con un orificio de bala en la frente y con las prendas que vestía el día que fue desaparecido[1]...

El 26 de octubre de 2005, la Fiscalía General de la Nación inició las indagaciones preliminares por el homicidio de Orlando Valencia, líder afrodescendiente de la comunidad de Jiguamiandó. La investigación correspondiente está en manos de la Fiscalía 7 Especializada de la Unidad Nacional de Derechos Humanos en la ciudad de Bogotá, bajo el radicado 2297, en el que la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz actúa en calidad de representante de la parte civil.

Las declaraciones de los pobladores de la región y los miembros de las comunidades del Jiguamiandó y Curbaradó, comenzaron a ilustrar a la Fiscalía acerca de las posibles las responsabilidades individuales y los móviles del crimen. Con base en el material probatorio y los testimonios de varios pobladores, se profirieron órdenes de captura contra Hermén José Muñoz (alias Diomédes), Álvaro Padilla Medina (alias El Boxeador) y en forma posterior a Julio César Silva Borja (alias El Enano y/o El Indio) y Pablo José Montalvo Cuitiva (alias Alfa 11), este último, paramilitar del Bloque Élmer Cárdenas de las AUC se ha postulado a los beneficios de la ley de Justicia y Paz. Estas personas fueron privadas de la libertad y se les impuso medida de aseguramiento –detención preventiva–. Álvaro Padilla Medina, aceptó su responsabilidad individual, acogiéndose a la figura de la sentencia anticipada. Posteriormente fueron vinculados los miembros de la Policía de Belén de Bajirá para la época de los hechos, capitán Edwin Harvey Arroyo Cuervo y el intendente Hernando José Cabrera Jiménez.

De manera injusta y arbitraria, el expediente fue nutrido con pruebas trasladadas y denuncias recaudadas por la Policía de Belén de Bajirá, sobre la presunta pertenencia de Orlando Valencia al grupo guerrillero Farc, y supuestos antecedentes como militante de los grupos guerrilleros Ejército de Liberación Nacional –ELN-, y Ejército Popular de Liberación –EPL-, argumentos expuestos por los agentes policiales para justificar la detención arbitraria que antecedió a la desaparición forzada de Orlando Valencia. Incluso, hubo ruptura procesal y el pasado 14 de agosto finalizó la audiencia pública de juzgamiento ante el Juzgado 2 Penal Especializado de Antioquia contra Hermen de Jesús Muñoz, alias "Diomedes", fallo que se produciría en septiembre de 2007. De igual manera el pasado 23 de mayo fue cerrada la investigación contra Julio César Silva Borja, alias "El Enano" y/o "El Indio" y Pablo José Montalvo Cuitiva, alias "Alfa 11".

Por otra parte, en el marco aplicación de la ley 975 de 2005, que ofrece beneficios a los paramilitares que confiesen sus crímenes, el 5 y 6 de junio de 2007, en el Palacio de Justicia de Medellín se dio inicio a la versión

[1] Consejos Comunitarios de las comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Curbaradó y Jiguamiandó, Unión Sindical Obrera, Comisión de Justicia y Paz y Comisión Colombiana de Juristas, *Respuesta a la observación individual sobre el convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (169) acerca de la solicitud de protección de las comunidades del Curbaradó y Jiguamiandó*, agosto 31 de 2006, Pág. 14.

del jefe paramilitar Freddy Rendón, alias "El Alemán" o "Puma 4", comandante del Bloque Élmer Cárdenas de las AUC. El jefe paramilitar no confesó los crímenes perpetrados por la estructura paramilitar bajo su mando, dentro de ellos el de Orlando Valencia. Freddy Rincón tampoco se refirió a la relación entre este crimen y el concierto entre las empresas palmeras y los grupos paramilitares. El jefe paramilitar se limitó a justificar sus actos delictivos alegando que todas las víctimas eran integrantes de grupos insurgentes que fueron "neutralizadas". El 6 de junio de 2007, alrededor del edificio se organizó una manifestación con conjuntos musicales para apoyar y vitorear al jefe paramilitar, que resultó especialmente agresiva e intimidante para las víctimas . A pesar de la ocurrencia de estos hechos que muestran la ausencia de de garantías para la participación de las víctimas de los crímenes cometidos por los paramilitares, el fiscal no interrumpió la diligencia[2].

A nivel internacional, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH se adelanta la Petición No. 238/06 por la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, a las garantías judiciales y la protección judicial de Orlando Valencia y sus familiares. En la actualidad se encuentra pendiente de admisibilidad.

En su informe a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones anuncia que en su próxima reunión examinará detalladamente la Respuesta antes referida, junto con los comentarios que el Gobierno considere oportuno formular. Sin embargo, en consideración a la gravedad y urgencia de algunas cuestiones, la Comisión expresó su preocupación por la información sobre: 1) las amenazas y violaciones de derecho a la vida y a la integridad personal de los miembros de las comunidades que se oponen al cultivo de palma aceitera en sus tierras y, en particular, la presencia de grupos paramilitares en el territorio colectivo que contaría con la tolerancia de las brigadas XV y XVII del Ejército; 2) la impunidad respecto de las violaciones a los derechos fundamentales de los miembros de las comunidades, como la desaparición y asesinato en 2005 de Orlando Valencia, líder afrodescendiente de Jiguamiandó, y 3) la "persecución judicial" contra las víctimas de violaciones de derechos humanos y los miembros de las ONG acompañantes3

1. 2 *Amenazas contra la presidenta del Consejo Mayor del Curbaradó*

El 4 de febrero de 2008, el empresario palmicultor Gabriel Jaime Sierra ofreció la suma de $ 5.000.000 (aprox. 2500 USD) para quien atentara contra la vida de Ligia María Chaverra, representante legal del Consejo Mayor de la Cuenca del Curbaradó, y Manuel Denis Blandón, ex representante legal del Consejo Mayor de la Cuenca del Jiguamiandó[4].

1. 3 *Asesinato de Walberto Hoyos Rivas, líder de la comunidad de Curbaradó*

El 14 de octubre de 2008, dos paramilitares asesinaron al líder comunitario del Curbaradó, Walberto Hoyos Rivas cuando se encontraba en la Zona Humanitaria de Caño Manso, territorio colectivo del Curbaradó, participando de una reunión con la comunidad. Luego de su muerte, los paramilitares dispararon en el rostro de Walberto.

Walberto había participado en las actividades de investigación y de defensa de los derechos de las comunidades afrocolombianas de Curbaradó y Jiguamiandó que permitieron conocer la estrategia paramilitar de usurpación de territorios colectivos en el Bajo Atrato para la siembra ilegal de palma aceitera, deforestación intensiva y ganadería extensiva Walberto declaró como testigo de la detención policial y posterior desaparición forzada de Orlando Valencia. El 16 de septiembre de 2007, en Belén de Bajirá, (Antioquia), Walberto y Miguel Hoyos fueron gravemente heridos por disparos de los paramilitares.

Walberto contaba con medidas de protección del Ministerio del Interior y de Justicia, entre ellos un escolta del DAS y un automóvil. En el momento de su atentado dichas medidas no se encontraban en funcionamiento debido a imperfectos mecánicos del automotor[5].

---

[2] Ibídem. Págs. 27 y 28.

[3] Oficina Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, 2008, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Informe III (Parte 1A) Informe general y observaciones referidas a ciertos países*, Ginebra, Primera edición 200, pág. 756.

[4] Ibídem.

[5] Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, *Asesinado Walberto Hoyos: Paramilitares asesinaron a líder de Curbaradó*, Informe 93 Curbaradó, 14 de octubre de 2008, consultado en la página web: http://www.justiciaypaz.com.

2. Asesinatos y desplazamientos forzados del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú

Los líderes y autoridades tradicionales del pueblo Embera-Katío del Alto Sinú, donde se implementan los proyectos hidroeléctricos de Urrá I y II, han sido víctimas de violaciones sistemáticas y continuadas de sus derechos. A partir de 1998 las comunidades Río Verde y Río Sinú han sido víctimas de múltiples y sistemáticas violaciones a sus derechos humanos, tales como amenazas, desapariciones forzadas, homicidios, restricciones sobre alimentos y combustibles, destrucción de viviendas y desplazamientos forzados. De acuerdo con el período del presente informe, a continuación se reseñan algunos hechos ocurridos a partir de 2004:

- El 14 de diciembre de 2004, fue denunciado que 300 indígenas Embera-Katíos se encontraban a punto de desplazarse. Como consecuencia del temor por el asesinato de tres de sus líderes, más de 300 indígenas del resguardo Las Playas en el departamento de Antioquia, se disponían a desplazarse a la zona selvática.

La comunidad fue visitada por una comisión de ACNUR, encabezada por su representante en Colombia, que entrevistó a testigos del asesinato cometido el lunes 6 de diciembre de 2004, por un grupo de hombres armados que irrumpieron en el resguardo, matando a tres líderes indígenas sin aparente razón[6].

- El 16 de septiembre de 2004, las comunidades indígenas denunciaron que mientras sucedían combates en la zona central del resguardo, "en el puerto de Frasquillo, miembros del Ejército prohibían la salida de Johnsons [botes] dejando a una treintena de compañeros Embera y a un número desconocido de campesinos, privados de su derecho a retornar a sus casas, hasta nueva orden. Y, por supuesto, dejando a toda la población del resguardo incomunicada y sitiada"[7].

- El mismo día, las comunidades denunciaron que: "*Fuertes combates entre el Ejército colombiano y la guerrilla de las FARC que aterrorizan y atentan contra la vida de la población indígena del Resguardo Embera Katío del Alto Sinú. Los hechos se presentaron en el sitio conocido como Bocas del Río Esmeralda y Río Sinú, localizado en el centro geográfico del territorio embera, al medio día de hoy. Al parecer al menos ocho pangas llenas de hombres del Ejército transitan en estos momentos por el río Esmeralda (…) La información se obtuvo de dos asustadas compañeras Emberas quienes buscando transporte para traer a sus hijos enfermos al hospital, se vieron cercadas por el fuego cruzado y debieron nadar río abajo a la vez que sus familiares corrían sin rumbo fijo, presas del terror. Las compañeras después de esconderse en el río, mientras el combate, salieron a buscar un Jhonson y finalmente, lograron llegar al puerto de Frasquillo. Mientras estos hechos sucedían en el puerto de Frasquillo, miembros del Ejército prohibían la salida de Johnsons [botes] dejando a una treintena de compañeros Emberas y a un número desconocido de campesinos, privados de su derecho a retornar a sus casas, hasta nueva orden. Y, por supuesto, dejando a toda la población del resguardo incomunicada y sitiada. El número aproximado de hombres del Ejército que han salido del Puerto de Frasquillo en lo que va del día es superior a los 500 hombres*" [8].

- Los días 9 y 10 de noviembre de 2004, se inició el proceso de diálogo entre las autoridades indígenas Embera Katío del Alto Sinú y el Gobierno nacional en Bogotá, Montería y Tierralta. El propósito de las conversaciones era solucionar las exigencias de la Asamblea Permanente del Pueblo Embera, como resultado se obtuvieron los Acuerdos del 8 de abril de 2005. Desafortunadamente, los acuerdos siguen sin respuesta oportuna y hasta el momento el pueblo Embera-Katío sigue siendo puesto en grave riesgo de aculturación y extinción[9].

---

[6] Actualidad Étnica http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=2272, publicación de diciembre 14 de 2004.

[7] Cabildos Mayores de los Ríos Verde y Sinú, Comunicado de Prensa, 16 de septiembre de 2004.

[8] Ibídem.

[9] Situación de Derechos Humanos y DIH Pueblo Émbêra Katío, Córdoba, 2005- 2006, Consejo Nacional Indígena de Paz (C O N I P), pág.36.

- Los Cabildos mayores de los ríos Verde y Sinú denunciaron que el 10 de junio del 2005 en la comunidad indígena de Kapupudó, presuntos miembros de las FARC tomaron como rehenes a los Embera Colmes Hernández y Darío Gómez, el primero presidente de la Junta de Acción Comunal, y el segundo contratista de la Empresa Urrá. Las víctimas adelantaban unos talleres de capacitación sobre técnicas para la pesca en el Embalse. Cuando Colmes y Darío se disponían a recoger las artes de pesca, fueron abordados por los hombres armados en mención y según información de miembros de la comunidad indígena fueron trasladados hacia la cabecera del río Sinú[10].

- El 2 de agosto de 2005, comunidades indígenas vecinas a las del Alto Sinú, del pueblo Embera Katío del río San Jorge denunciaron una intensa fumigación de cultivos de coca:

  "…En el Alto Uré, se viene fumigando de manera repetida desde hace más de 2 años. Lo delicado es que las fumigaciones resultan más graves para la comida de la gente y para los bosques, que para la coca, la cual queda intacta en muchos casos. Hace mes y medio, la fumigación se hizo sobre un bosque de conservación en Alto Cristal y sobre los sitios de cultivo de las comunidades Batatadó, Dochamá (San Antonio) y La Danta, fumigando un total de 55,25 hectáreas. Esto dejó sin comida a las familias, como también ha provocado muchas enfermedades (diarreas, gripa, erupciones en la piel, vómito, mareos, dolor de cabeza, fiebre) y contaminación del río y los animales. La coca, viene arrasando las comunidades ante la impasividad del Estado, que sólo sabe fumigar los alimentos, el bosque, los rastrojos, mientras sigue aumentando la coca"[11].

- Indígenas Embera Katío denunciaron que: "*el 10 de agosto de 2005, a las 5 de la tarde, un grupo de hombres fuertemente armados, presuntamente del grupo guerrillero FARC, asesinó de tres impactos de bala en la cabeza al indígena Honorio Domicó. La víctima pertenecía a la comunidad de Kiparadó, resguardo Embera Katío del Alto Sinú*[12].

- Los Cabildos Mayores de los Ríos Verde y Sinú informaron que desde finales del mes de agosto y parte del mes de septiembre de 2005, miembros del Ejército Nacional permanecieron en territorio Embera Katío, violando sus derechos humanos y cometiendo múltiples infracciones contra el derecho humanitario. Los militares permanecieron con sus tiendas de campaña en cercanías de los lugares de habitación de la comunidad de Amborromia; durmieron debajo o al lado de viviendas de la comunidad; entraron en los tambos; sustrajeron animales domésticos: involucraron a mujeres, niñas y niños en sus actividades de investigación sobre el paradero de la guerrilla; obligaron a los jóvenes a cargar sus remesas y afirmaron que la comunidad debería hacer por ellos las mismas cosas que hacen por grupos guerrilleros[13].

- El 15 de febrero de 2006, representantes indígenas denunciaron que: "*cinco hombres vestidos de camuflado que circundaban cerca de la comunidad de Porremia, a las 5 a.m. (…) golpearon y detuvieron por cuatro horas a cuatro indígenas"*. Los hechos sucedieron en el contexto en que soldados del Batallón "Voltígeros", con sede en el Urabá Antioqueño, desplegaban un operativo en la región.

  La Defensoría del Pueblo verificó la información en visita a la comunidad de Porremia el 21 de marzo, estableciendo que: "*el 15 de febrero (…) después de que algunos indígenas salieron en las horas de la mañana, aproximadamente a las 6 a.m., a recorrer los alrededores de la comunidad, a casi kilómetro y medio, aparecieron varios hombres armados, vestidos de camuflado, con armas [con Ghalil] y morrales que demostraban su movilidad. Específicamente, cinco hombres se le acercaron a Augusto Mojoré Jumí, de*

[10] Cabildos Mayores de los Ríos Verde y Sinú, Comunicado Público, 16 de septiembre de 2004.

[11] Carta del Cabildo Mayor Embera Katío del Resguardo Quebrada Cañaveral Río San Jorge a Luis Evelis Andrade y Nilson Zurita, ONIC, firmada por el Gobernador Mayor, Aurelio Jumí Jarupia. Archivo ONIC.

[12] ONIC, Comunicado Público, 25 de septiembre de 2005. En: Comisión Mixta: Informe de la Comisión Mixta de Protección para el Pueblo Embera Katío del Alto Sinú. Visita realizada entre los días 18, 19 y 20 de noviembre de 2005.

[13] Cabildos Mayores de los Ríos Verde y Sinú, *Comunicado a la Opinión Pública*, 12 de septiembre de 2005. Informe de la Comisión Mixta de Protección para el Pueblo Embera Katío del Alto Sinú. Visita realizada entre los días 18, 19 y 20 de noviembre de 2005.

18 años; le quitaron su machete y le preguntaron que dónde estaba la guerrilla; lo acusaron de colaborarle a la guerrilla, y que si no hablaba, lo castraban y le echaban sal. Le golpearon la cabeza, se sentaron encima de él, y le golpearon cerca al corazón, diciéndole que tenía que decir dónde estaba la guerrilla, y que se lo iban a llevar a Carepa. Aunque fueron cinco hombres en total, en los alrededores había como 30 hombres, que de acuerdo con la descripción parecían ser Ejército, aunque de otra jurisdicción. (…) También a Julio Martín Domicó, de 30 años, le preguntaron si era indio; le quitaron el gorro, los tenis y también lo acusaron de cómplice y ayudante de la guerrilla. De igual forma a Algarín Domicó, de 22 años, lo golpearon y lo acusaron de igual forma que a los demás. Después de eso tomaron la ruta que conduce hacia Saiza"[14].

- Entre el 24 al 26 de febrero de 2006, la comunidad de Pawarandó informó que continúa enfrentando dificultades para "subir grandes cantidades de víveres, drogas e insumos en general (…) A veces también se presentan inconvenientes con mercados inferiores a $100.000. La mayoría de las familias tiene más de 5 hijos e hijas, razón por la que no les alcanza el mercado". "*Antes éramos libres, pero ahora por la guerra, ya no es como antes, porque hay retenes, control de alimentos*"[15].

- En Tierralta, Córdoba, el 14 de noviembre de 2006, los Cabildos Mayores de los Ríos Sinú y Verde denunciaron nuevamente el reiterado incumplimiento de las obligaciones de la Empresa URRA S.A. ESP. con las comunidades indígenas. Según el comunicado la empresa incumplió en la limpieza de las vías de transporte fluvial que dificulta la movilidad y desplazamiento de los habitantes de la comunidad, y los acuerdos del 8 de abril, firmados con las autoridades indígenas y el Gobierno nacional[16].

- En Tierralta, Córdoba, el 12 de junio de 2007, las comunidades indígenas del Resguardo Embera-Katío del Alto Sinú denuncian que se encuentran en inminente riesgo, los diferentes grupos armados se encuentran circulando por el resguardo, sin el consentimiento de las autoridades indígenas. Además de las incursiones de las FARC, el Ejército y otros grupos armados han ingresado al Resguardo, en el mes de junio[17].

Las autoridades judiciales colombianas han conocido de estos hechos y aunque en algunos casos se han iniciado investigaciones, ninguna ha superado la etapa de indagación preliminar. El 28 de septiembre de 2001 la comunidad indígena solicitó al Gobierno nacional la conformación de una comisión de investigación de la desaparición forzada de Kimy Pernía. Sin embargo, en 2007, luego de seis años de este crimen, otros hechos como la desaparición de José Ángel Jarupia, el asesinato de Lucindo Domicó, el secuestro de Rubén Darío Mosquera Pernía y el asesinato de Alonso Domicó permanecen en la impunidad[18].

La Defensoría de Pueblo a través de la Resolución Defensorial No. 13 de junio de 2001, señaló:

> *"Que en el informe de la Delegada para Indígenas y Minorías Étnicas se hace expresa mención al incumplimiento institucional de los compromisos adquiridos en el acuerdo citado19, debido a la falta de voluntad política institucional par emprender las acciones del caso. La inoperancia por parte de los ministerios se expresa en la carencia de iniciativa para propiciar su cumplimiento, agilizar trámites burocráticos (envío de oficios con lineamientos específicos de acción, respuesta institucional oportuna para hacer requerimientos o trasladar peticiones por asuntos de competencia a la entidad que le corresponde, etc.) y en*

---

[14] Carta de la Defensoría Comunitaria a los Cabildos Mayores de los Ríos Verde y Sinú, 2 de junio de 2006.

[15] Testimonio de una mujer de la comunidad de Amborromia, 13 de junio de 2006. Situación de Derechos Humanos y DIH Pueblo Émbêra Katío, Córdoba, 2005- 2006, Consejo Nacional Indígena de Paz (C O N I P), pág. 34.

[16] Cabildos Mayores de los ríos Sinu y Verde, *Colombia/Indígenas denuncian incumplimiento de la Empresa Urrá S.A. ESP*, publicación del 14 de noviembre de 2006, consultado en la página web: http://www.etniasdecolombia.org/actualidadetnica/detalle.asp?cid=4464,

[17] *"Que nos permitan vivir en paz"*, dicen Embera Katíos, Comunicado a la opinión pública de los Cabildos Mayores de los Ríos Sinu y Verde, 12 de junio de 2007.

[18] *"Los Cabildos Mayores de río Sinú y río Verde informan a la opinión publica"*, Tierralta, junio 2 de 2007.

[19] Acuerdo del 19 de abril de 2000.

la falta de superación de las dificultades en la búsqueda de nuevas alternativas. Igualmente es notorio el estrecho margen que se ha dado al alcance del Acuerdo y la falta de adecuación de los programas de protección de los líderes indígenas amenazados, pues no plantean un tratamiento diferencial con los pueblos indígenas que les permita actuar oportunamente frente al riesgo permanente al cual se encuentran sometidos, en el sentido de ajustarlos a las características culturales, usos, costumbres, ubicación geográfica y la necesaria defensa de sus territorios, convertidos en corredores por los actores armados ilegales.

"Que el incumplimiento del Acta de Acuerdos y los otros hechos violatorios de sus derechos, hacen menester precisar que los indígenas pertenecientes al pueblo Emberá Katío no sólo son víctimas de la violación de sus derechos territoriales sino que, dado el proceso de reivindicación de sus derechos autonómicos, su grupo étnico ha sido menoscabado por los asesinatos de varios de sus integrantes, siendo conculcado en máximo grado su derecho fundamental a la vida.

"Que la modalidad de asesinatos selectivos en el pueblo Emberá, no sólo constituye grave violación de derechos especiales dada la investidura que ostentan como sujetos jurídicos titulares de derechos colectivos. Tales delitos producen en el contexto de los pueblos indígenas un efecto que incide negativamente en el disfrute de derechos esenciales para su preservación de la integridad, organización social, autonomía y territorio".

Las recomendaciones contenidas en la resolución defensorial no han sido aplicadas por parte de las autoridades competentes, lo cual ha permitido que las violaciones a los derechos de pueblo Embera-Katío continúen ocurriendo.

El 22 de julio del 2007, tropas del batallón Junín del Ejército ingresaron de forma inconsulta en la comunidad de Pawarandó, localizada en el Río Verde. Los cabildos indígenas denunciaron estos hechos, mostrando el incumplimiento de la Directiva Permanente 016 del 2006 del Ministerio de la Defensa, que establece la obligación de comunicar e informar a las autoridades indígenas sobre la presencia de los militares en el territorio indígena[20]. Los cabildos también solicitaron la presencia urgente de la Defensoría del Pueblo en las comunidades del pueblo Embera-Katío del Río Verde, como mecanismo de protección contra vulneraciones a los derechos humanos cometidas por la Fuerza Pública, a saber la restricción libertad de movimientos en el territorio, el control al ingreso de alimentos, así como la comisión de acciones tendientes a involucrar a la comunidad en el conflicto armado, tales como la ubicación de la Fuerza Pública en los lugares de asentamiento [21].

No obstante el anterior llamado, el 11 de agosto del 2007 en la desembocadura de la quebrada Pánico en el río Verde, en territorio indígena, el Ejército Nacional dio muerte a un presunto miembro de las FARC, cuyo cadáver fue trasladado en una mula de la comunidad indígena, que fue tomada sin autorización[22].

La decisión de Gobierno de incrementar la capacidad del rebosadero de Urrá I implica la inundación de una parte de territorio habitado por el pueblo indígena. Asimismo, la decisión de construir Urrá II traerá como consecuencia la inundación del territorio y los recursos naturales del pueblo Embera-Katío, lo mismo que parte del Parque Nacional Natural de Paramillo, lo cual representa una amenaza muy grave para la sobrevivencia de este pueblo indígena.

Sin haber acatado las solicitudes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en las medidas cautelares otorgadas en 2001, el Gobierno colombiano ha decidido reactivar el proyecto de Urrá II. Dicha decisión agravará la situación de los derechos humanos del pueblo Emberá-Katío y el riesgo de desplazamiento forzado.

---

[20] Directiva Permanente No 16 de 2006 del 30 de octubre de 2006, *Política sectorial de reconocimiento, prevención y protección a comunidades de los pueblos indígenas.*

[21] *ALERTA!!!, Cabildos Mayores de Río Sinú y Río Verde*, Resguardo Embera-Katío del Alto Sinú, Tierralta 24 de julio de 2007.

[22] *ALERTA!!!, Cabildos Mayores del Río Sinú y Río Verde*, Resguardo Embera-Katío del Alto Sinú, Tierralta, agosto 13 de 2007.

Artículo 6

Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación.

K. Inexistencia de un recurso judicial idóneo y efectivo para casos de discriminación racial

255. La prohibición de la discriminación racial en Colombia se encuentra en cuatro (4) normas aisladas: La primera de ellas es la configuración de un agravante de la punibilidad de conductas delictivas. Según el numeral 3 del artículo 58 del Código Penal, si la conducta punible se inspira en intolerancia y discriminación referidas a la raza, la etnia, la ideología, la religión, o las creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o minusvalía de la víctima, se configura una circunstancia de mayor punibilidad. Esta consagración no es un tipo penal autónomo, por lo que los actos mismos de discriminación racial no pueden ser denunciados bajo esta norma.

256. La segunda es la prohibición de los actos de discriminación racial en el contexto del conflicto armado. El artículo 147 del Código Penal establece una pena de 5 a 10 años de prisión, multa de 200 a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas para las personas que, en medio del conflicto, realicen prácticas de segregación racial o ejerzan tratos inhumanos o degradantes basados en otras distinciones de carácter desfavorable. Aquellos actos de discriminación por fuera del conflicto armado no pueden ser denunciados ni perseguidos a través de esta norma.

257. El Código Disciplinario Único establece una sanción para los funcionarios públicos que ejerzan alguna de sus funciones fundadas en intolerancia o discriminación (art. 48). En estos eventos, las entidades encargadas de controlar a los funcionarios públicos pueden iniciar una acción disciplinaria y en caso de comprobar que la actuación respondió a motivos discriminatorios, pueden destituirlo.

258. La ley 70 de 1993 también establece una prohibición de los actos de discriminación racial, específicamente contra la población afrocolombiana (art. 33):

> El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en los distintos espacios sociales, de la administración pública en sus altos niveles decisorios y en especial en los medios masivos de comunicación y en el sistema educativo, y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y respeto de la diversidad étnica y cultural.

259. Esta disposición, sin embargo, no establece ni señala cuál es la acción judicial idónea para buscar esta sanción por parte del Estado.

260. Las normas mencionadas no establecen una acción específica que permita perseguir a los discriminadores y obtener la reparación de las víctimas. Por esas razones, la mayoría de los casos no son denunciados ni judicializados. A pesar de este panorama, el Estado colombiano ha sostenido que el derecho a un recurso judicial idóneo y eficaz está garantizado gracias a la existencia de estas prohibiciones y de la acción de tutela[247]. Paradójicamente, el Estado mismo sólo dice conocer 10 denuncias por actos de discriminación racial en el contexto del conflicto armado, y ningún caso en el que se haya impuesto el agravante de la punibilidad por una motivación discriminatoria.[248] Tampoco se conocen casos en los que el artículo 33 de la ley 70 haya sido utilizado para sancionar actos de discriminación racial. La inexistencia de recursos judiciales para hacer efectivas estas normas es un factor que incide en su ineficacia. Los ciudadanos afrodescendientes que son víctimas de actos de discriminación racial en Colombia, perciben que no existe una vía judicial para su protección, razón por la cual se abstienen de intentar cualquier denuncia formal[249].

261. Estas normas tampoco se ajustan a los criterios establecidos en la CIEDR porque no contemplan acciones judiciales concretas para la persecución, sanción y prevención de la discriminación racial. La acción de tutela (CP, art. 86) se convierte así en

247 Decimocuarto Informe Periódico presentado por el Estado colombiano para el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Mimeo, Preparado en febrero de 2008.

248 Ibídem.

249 Observatorio de Discriminación Racial, Información suministrada por comunidades afrocolombianas en Cartagena, Medellín, Cali, Tumaco, Buenaventura y Bogotá.

el único mecanismo existente dentro del sistema jurídico colombiano que puede ser usado en los casos de discriminación.

262. La acción de tutela es el mecanismo judicial más utilizado en los casos de discriminación racial en Colombia. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico colombiano, ésta es una acción subsidiaria y no ordinaria, lo que significa que sólo puede ser utilizada en aquellos casos en los que no hay otro medio judicial para la protección de los derechos, o como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras se tramita la acción ordinaria correspondiente. Por medio de ella tampoco es posible obtener la reparación para las víctimas, pues el juez de tutela sólo puede ordenar indemnizaciones in genere o en abstracto.[250] Los pocos casos en que las víctimas han tramitado a través de la acción de tutela han terminado en declaraciones judiciales sin repercusiones prácticas para los discriminadores, ni reparación para las víctimas. En consecuencia, los actos discriminatorios siguen repitiéndose sin que puedan darse garantías judiciales para evitarlos. Por esas razones, la acción de tutela, no es un medio judicial por medio del cual se pueda perseguir penalmente a los discriminadores, ni obtener la reparación para las víctimas, ni brindar garantías de no repetición, tal como ordena el artículo 6 de la Convención.

250 La Corte Constitucional en la Sentencia C-543 de 1992 declaró inconstitucional la norma que autorizaba al juez de tutela para ordenar la indemnización de perjuicios a través de la acción de tutela, porque ésta es una acción preventiva y no para remediar los daños causados. La indemnización en abstracto o *in genere* es la declaración judicial de que existe un daño que debe ser reparado, pero no define la naturaleza ni el monto de la indemnización. Para lograr esto, la persona debe interponer una acción civil.

Artículo 7

Los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la presente Convención

L. Deficiencias que persisten en la política de etnoeducación y en la Cátedra de Estudios Afrocolombianos

263. En Colombia, la Ley General de Educación[251] establece dos tipos de medidas: busca tomar medidas concretas dirigidas a toda la población que apuntan a la eliminación de estereotipos racistas; y regula la etnoeducación, que está definida como aquella que "se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos" (art. 55). La adopción de de esta ley es un avance en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos. Estas medidas sin embargo tienen debilidades de implementación que todavía están en mora de ser solventadas.

264. La medida más significativa de aquellas que están dirigidas a toda la población con el objetivo de eliminar los estereotipos racistas en la sociedad y en el sistema educativo, es la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos[252]. De acuerdo con la norma, es obligatorio "integrar los estudios afrocolombianos en los procesos curriculares". A partir de 2001, el Ministerio de Educación Nacional publicó los lineamientos curriculares de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos,[253] que están orientados al reconocimiento y respeto a la diversidad étnica del pueblo afrocolombiano.

265. No obstante, es preocupante que, en la práctica, la aplicación de estas disposiciones normativas haya sido mínima. En general, las medidas de política desarrolladas por los distintos gobiernos para implementar la Cátedra han sido vagas y planteadas en términos de apoyo técnico y financiero a las iniciativas particulares, sin fijar los montos de tal apoyo[254]. El propio Ministerio de Educación ha reconocido sus falencias, entre ellas la "limitada y baja implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos en los establecimientos educativos del país"[255].

266. Estos problemas fueron señalados también por los educadores, quienes observaron que las autoridades encargadas de la dirección curricular de los programas tienen conceptos distorsionados sobre la cultura afrocolombiana. Resaltaron que tienen una visión folclórica de la enseñanza sobre la cultura y sociedad afrocolombiana, por lo que asumen que los contenidos sólo se relacionan con cuestiones como el baile o la cocina[256].

267. El segundo tipo de medida incluida en la Ley de Educación es la regulación de la etnoeducación. A diferencia de la anterior, la etnoeducación es la educación especialmente destinada a los grupos étnicos. En el caso de los afrocolombianos, los etnoeducadores son maestros preparados para enseñar a alumnos afrocolombianos, y realizar la educación de manera adecuada a las necesidades sociales y culturales de estos estudiantes.

268. A este respecto, como señalamos en la parte I.4, las autoridades educativas han asumido que la única forma de desarrollar la etnoeducación es a través de la contratación de docentes, pero no han adoptado hasta ahora medidas de carácter institucional. Por otra parte, en la medida en que lo que se define como étnico es la plaza del profesor y no las instituciones, los etnoeducadores encuentran mucha resistencia entre sus colegas docentes y directivos para incorporar los contenidos étnicos y realizar actividades curriculares y extracurriculares que desarrollen el derecho a la etnoeducación[257].

251 Ley 115 de 1994.

252 Regulada en el Decreto 1122 de 1998.

253 Respuesta del 29 de noviembre de 2007 del Ministerio de Educación Nacional al derecho de petición enviado por el ODR.

254 Respuesta del 29 de noviembre de 2007 del Ministerio de Educación Nacional al derecho de petición enviado por el ODR.

255 Ibídem.

256 Entrevistas con etnoeducadores de Tumaco y sus alrededores, abril de 2008, Tumaco, y con etnoeducadores de Cartagena y sus alrededores, junio de 2008, Cartagena.

257 Ibídem.

269. En efecto, el mismo Ministerio de Educación afirmó que hay una "carencia de proyectos pedagógicos que permitan correlacionar e integrar los lineamientos educativos y estándares mencionados, con los procesos culturales propios de las comunidades negras o afrocolombianas, sus experiencias, conocimientos y actividades, y viceversa"[258]. Así, el Estado colombiano todavía no cuenta con un sistema de regulación para el funcionamiento de los contenidos etnoeducativos. Los etnoeducadores declararon que no cuentan con protocolos de seguimiento y control a los contenidos e implementación de la etnoeducación, como tampoco con indicadores de evaluación de la política etnoeducativa. Asimismo señalaron que no hay participación de las comunidades afrocolombianas en el control y seguimiento de la implementación de estas políticas[259].

270. En síntesis, estas medidas deben ser llevadas a la realidad de manera transparente y eficaz. El análisis anterior muestra que se requieren esfuerzos adicionales para lograr este objetivo, en la medida en que persisten los obstáculos y dificultades de implementación.

258 Respuesta del 29 de noviembre de 2007 del Ministerio de Educación Nacional al derecho de petición enviado por el ODR.

259 Entrevistas con etnoeducadores de Tumaco y sus alrededores, abril de 2008, Tumaco, y con etnoeducadores de Cartagena y sus alrededores, junio de 2008, Cartagena.

Artículo 14

Todo Estado parte podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en la presente Convención. El Comité no recibirá ninguna comunicación referente a un Estado parte que no hubiere hecho tal declaración.
(…)

M. El Estado colombiano continúa rehusándose a aceptar la competencia del Comité

271. El Estado colombiano, a pesar de las reiteradas recomendaciones del CEDR (1986, 1999), sigue sin reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones individuales sobre violaciones a los derechos contenidos en la Convención. El argumento central del Estado para negarse a hacer la declaración es que existen suficientes recursos judiciales para las víctimas de discriminación racial. Sin embargo, tal como se ha mostrado, las acciones judiciales existentes no garantizan adecuadamente los derechos ni tampoco son efectivas. Este panorama deja a las víctimas de discriminación racial y racismo sin la posibilidad de adelantar acciones jurídicas internas para satisfacer íntegramente su derecho a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, y sin una posibilidad clara de acudir a las instancias internacionales, tales como el CEDR o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

N. PROPUESTAS DE RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO

Artículo 2

- Que se expida legislación para perseguir y sancionar los actos de discriminación racial, asegurar el derecho a la reparación de las víctimas y dar garantías de no repetición, así como legislación destinada a implementar medidas de acción afirmativa en el ámbito laboral, acceso a la vivienda, salud y educación.

- Que se expida legislación que reconozca los derechos culturales de la población afrocolombiana, al igual que los demás grupos étnicos.

- Que se establezcan procedimientos claros para garantizar la participación de las comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas en la discusión y expedición de las medidas legislativas y administrativas que les afecten, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.

- Que se cree una entidad independiente, coordinadora y ejecutora de la política contra la discriminación racial que centralice las funciones y responsabilidades en la política para la población afrodescendiente y para los pueblos indígenas, y que se formule un Plan Nacional de Acción para promover la diversidad, igualdad, equidad, justicia social e igualdad de oportunidades y de participación en todas las esferas.

Artículo 3

- Que se pongan en práctica una política pública orientada a erradicar la segregación de facto de la que todavía es víctima la población afrocolombiana en las zonas urbanas. Estas políticas deberán estar dotadas de mecanismos de seguimiento que permitan medir su impacto.

- Que se realicen y publiquen estudios que recolecten y analicen información sobre la situación actual de acceso a la vivienda digna por la población afrocolombiana, tanto en las áreas rurales como urbanas.

Artículo 4

- Que se impulse el proyecto de ley para declarar punibles los actos discriminatorios y los actos y organizaciones basadas en ideologías de superioridad racial, y que se consideren y adopten las reformas necesarias al Código Penal para establecer acciones y procedimientos que persigan los actos discriminatorios.

- Que los funcionarios del Gobierno colombiano cesen de estigmatizar y señalar públicamente a los integrantes de los pueblos indígenas y de la población afrodescendiente así como a defensores de derechos humanos de estos grupos étnicos de ser "colaboradores" de las guerrillas o "aliados del terrorismo", y que la Procuraduría General de la Nación inicie investigaciones disciplinarias por estos pronunciamientos, de conformidad con la Directiva Presidencial N°7 de 1999 y N° 9 de 2003 del Ministerio de Defensa.

Artículo 5

Sobre la igualdad en el acceso a la justicia

- Que se creen protocolos de recolección de información sobre grupos étnicos para las entidades públicas involucradas en el sistema de administración de justicia y se incluya un sistema estandarizado de categorías y formas de registro, utilizando el criterio de autoidentificación.

- Que se cree un sistema de vigilancia, control, investigación y sanción de los actos discriminatorios de los funcionarios públicos y actores privados.

Sobre los derechos a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad

- Que el Estado colombiano brinde todas las garantías para el goce efectivo de los derechos humanos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes y, que tome las medidas necesarias para que se juzguen y sancionen a los responsables de estas violaciones y se garantice el derecho de las víctimas a la reparación.

- Que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT- intensifique el monitoreo sobre la situación los derechos humanos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, para los cual el Estado colombiano debe asignar los recursos necesarios para el funcionamiento del SAT y garantizar la emisión oportuna de las alertas tempranas.

- Que el Ministerio del Interior y de Justicia garantice que los gobernadores y alcaldes apliquen adecuada y oportunamente las recomendaciones emitidas por el SAT en sus Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, especialmente en el caso de poblaciones indígenas y afrocolombianas.

- Que se incluya en todos los programas a nivel nacional y local de atención a las víctimas del conflicto armado la perspectiva étnico-racial.

- Que se diseñe e implemente un plan nacional y local para la eliminación de la violencia con motivos raciales, y que incluya estrategias de concientización de la población víctima de discriminación racial acerca de las posibilidades de denuncia y atención provistas por el Estado.

Sobre la situación de pueblos indígenas en vía de extinción

- Que el Gobierno colombiano invite al Representante Especial del Secretario General para la prevención del genocidio para que realice, a través de una visita in situ, un diagnóstico sobre la grave situación de los pueblos indígenas en vía de extinción y formule recomendaciones para superar esta situación.

Sobre los derechos de representación y participación política

- Que se promueva un proyecto de ley que establezca el procedimiento de consulta previa de medidas legislativas, y que el Gobierno reforme el decreto 1320 de 1998 que regula la consulta previa con los pueblos indígenas, en cumplimiento de las recomendaciones que sobre el particular han formulado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, y la Corte Constitucional de Colombia.

- Que el Gobierno colombiano haga efectivo el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y de la población afrocolombiana en la tramitación y aprobación de medidas legislativas y para cualquier acción que afecte su derecho al territorio bajo un consentimiento libre, previo e informado, dentro de los parámetros establecidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[260] y el Convenio nº169 de la OIT.

- Que el gobierno colombiano reconozca a los quince (15) pueblos indígenas que no cuentan con dicho reconocimiento.

Sobre la propiedad, las tierras y el desplazamiento forzado

- Que se adopte y aplique una política pública de prevención del desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas y de los pueblos indígenas basada en el respeto y garantía de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y, que se adecue la política pública de atención a las personas internamente desplazadas al contenido de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

- Que se actualicen y unifiquen las bases de datos existentes sobre la población desplazada, en particular en lo referente a la pertenencia étnica.

- Que se tomen medidas para la modificación del sistema de registro de la población desplazada para incluir a aquellas personas que han sido víctimas del desplazamiento por motivos no directamente relacionados con el conflicto armado.

- Que se diseñe e implemente una política pública de retorno, reasentamiento y reintegración acorde con las características étnicas de los pueblos indígenas y de la población afrocolombiana..

- Que se aceleren y agilicen los procesos de titulación colectiva a las comunidades negras en todo el territorio nacional.

- Que se de solución prioritaria a las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

- Que el Estado colombiano dé cumplimiento a las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, específicamente en materia de desplazamiento de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y de protección y restitución de sus territorios.

- Que se hagan efectivos los mecanismos de registro y protección de las tierras de las poblaciones afrocolombianas e indígenas.

- Que el Gobierno colombiano cumpla con las órdenes que en materia de atención a las poblaciones indígenas y afrocolombianas desplazadas ha emitido la Corte Constitucional,

260 El 21 de abril de 2009, en su discurso durante la Conferencia de Examen de Durban, el Gobierno colombiano anunció "su respaldo unilateral a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, a su espíritu y a los principios que la inspiraron."
Ver http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/abril/21/10212009.html.

y en especial, que adopte las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos 004 y 005 de 2009.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Derecho al trabajo

- Que se elabore un diagnóstico detallado de la situación del acceso al trabajo de las poblaciones indígena y afrodescendiente en todos los sectores del empleo.

- Que el Estado colombiano tome medidas destinadas a erradicar la discriminación en el mercado laboral, a promover el acceso al trabajo de las minorías étnicas y a erradicar los estereotipos racistas de que son víctimas las personas pertenecientes a los grupos étnicos.

Derecho a la salud:

- Que se apruebe una ley o un desarrollo de la ley 70 de 1993 que contemple específicamente la salud de la población afrocolombiana en su calidad de población vulnerable, y étnica, racial y culturalmente diversa, con un acercamiento tradicional propio a la medicina, a la enfermedad, a la cura y a la salud (como, por ejemplo, la ley 690 de 2001 para los indígenas).

- Que se elaboren diagnósticos completos y detallados sobre el estado de la salud en Colombia, que incluyan la variable étnico-racial y permitan construir soluciones de política pública dirigidas a atender las necesidades específicas de la población de las minorías étnicas.

- Que se incluyan dentro de las políticas públicas estrategias específicas dirigidas a solucionar los problemas de salud de la población afro e indígena, no sólo a nivel nacional sino departamental y municipal.

- Que incluya en los planes de desarrollo y en los planes de salud nacionales y locales diagnósticos diferenciados con objetivos, metas y estrategias diferenciadas dirigidas a atender las necesidades específicas de la población afrocolombiana e indígena, en particular en materia de mortalidad materno-infantil, en cuanto a la oferta de servicios de salud (redes de atención en salud, personal médico) y a las condiciones relacionadas con el derecho a la salud (saneamiento básico: agua potable, alcantarillado, alimentación, vías de acceso).

- Que se pongan en práctica acciones para fortalecer o aumentar el nivel de aseguramiento en salud en zonas donde la población afrocolombiana es mayoritaria.

- Que se establezcan mecanismos efectivos para mejorar la disponibilidad y la calidad de la salud en toda la Costa Pacífica colombiana, en particular en cuando al fortalecimiento de la red hospitalaria, las condiciones de salubridad de los centros de atención médica y su aprovisionamiento, la capacitación y permanencia del personal médico especializado, y la provisión de medicamentos.

Derecho a una vivienda adecuada

- Que se aprueben medidas legislativas específicamente sobre el derecho a la vivienda adecuada, que incluyan acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana en cuanto a su acceso a la vivienda, a los subsidios de vivienda urbana y rural, a la disponibilidad de los servicios básicos, a la calidad y habitabilidad de la vivienda, siempre tomando en consideración sus prácticas tradicionales y su identidad cultural.

- Que se aprueben medidas legislativas que prohíban la discriminación por motivos étnico-raciales en el acceso a la vivienda, a los créditos de vivienda y a los subsidios de vivienda, al acceso a los servicios básicos y al saneamiento

- Que se elabore un diagnóstico completo y detallado de la situación de vivienda de la población afrodescendiente en Colombia, teniendo en cuenta la variable étnico-racial en todos los componentes del derecho a la vivienda adecuada, que posibilite el diseño de una política pública integral y adecuada en materia de vivienda para esta población.

- Que se diseñe, adopte e implemente una estrategia nacional de vivienda que incluya acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana víctima de la discriminación racial en materia de vivienda; hacer seguimiento a la implementación a nivel nacional y local de las políticas de acción afirmativa en materia de vivienda, teniendo en cuenta todos los componentes del derecho a la vivienda adecuada

- Que el ejecutivo coordine de manera eficiente el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas en materia de vivienda para la población afrodescendiente en Colombia.

- Que se diseñe, adopte e implemente una estrategia puntual y eficaz para garantizar la seguridad jurídica

de la tenencia de los territorios colectivos titulados a favor de las comunidades afrodescendientes.

- Que se diseñen, adopten e implementen medidas específicamente destinadas a mejorar la situación de vivienda de la población afrocolombiana desplazada y a garantizar el retorno de esta población a sus territorios de origen y la restitución de sus tierras y viviendas.

- Que el Estado cumpla con las obligaciones establecidas en las Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo de las Naciones Unidas en el caso de comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas.

- Que el ejecutivo establezca mecanismos de seguimiento de la aplicación efectiva de estos mecanismos por parte de las entidades encargadas de administrar los recursos destinados a la vivienda.

- Que se extiendan al sector rural los beneficios que existen hoy y los que existan en el futuro para el acceso al subsidio de vivienda urbana, y que se adopten mecanismos de seguimiento que permitan vigilar la efectiva implementación de este tipo de acciones afirmativas por parte de las entidades encargadas de hacerlo.

- Que todos los programas y planes de vivienda, bien sea destinados específicamente a la población afrocolombiana o a la población en general que incluye a la población afrocolombiana, tengan en cuenta las prácticas tradicionales y la identidad cultural de la población afrocolombiana en su acercamiento a la habitabilidad, la vivienda y el entorno.

Derecho a la educación

- Que el Estado destine, de manera prioritaria, los recursos necesarios para garantizar que la educación primaria sea universal, gratuita, de calidad y para todas y todos los niños y las niñas afrocolombianas e indígenas.

- Que se adopten acciones afirmativas en el sistema educativo para garantizar el acceso y permanencia de las poblaciones afrocolombiana e indígena, cerrar la brecha entre esas poblaciones y la población mestiza, y bajar las tasas de analfabetismo.

- Que se tomen medidas para impulsar contenidos académicos y programas desde los primeros años de educación básica que contrarresten los estereotipos racistas arraigados en la familia y la sociedad colombianas.

- Que se cree un sistema de implementación y monitoreo de la política etnoeducativa para garantizar la protección a la diversidad cultural en el sistema educativo de forma integral.

Sobre el acceso a establecimientos públicos

- Que se establezcan programas de capacitación en derechos humanos y discriminación para funcionarios públicos encargados del manejo y control de establecimientos públicos, así como para propietarios de establecimientos privados abiertos al público.

- Que se establezcan sanciones específicas a los actos de discriminación en el acceso a establecimientos públicos.

- Que se diseñen y pongan en marcha campañas de concientización de la población sobre el derecho a no ser discriminado en el acceso a establecimientos públicos, a los derechos a la igualdad y la no discriminación, y a las posibilidades de denuncia y sanción para casos de discriminación racial en el acceso a establecimientos públicos.

Sobre los derechos de las mujeres afrocolombianas e indígenas

- Que, mediante una directiva, se ordene a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional el respeto por los derechos de las mujeres indígenas y afrocolombianas y se abstengan de cometer actos de discriminación y de violencia sexual.

- Que el Estado colombiano tome medidas para diseñar y adoptar políticas que tomen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres indígenas y afrocolombianas en el contexto del conflicto armado en materia de salud, educación y justicia.

- Que se adopte un enfoque diferencial de género en la política de prevención y atención al desplazamiento que responda al impacto diferencial del desplazamiento en las mujeres indígenas y afrocolombianas, de conformidad con las recomendaciones de los órganos internacionales y las disposiciones de la Corte Constitucional.

- Que se adopten medidas específicas para que las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas puedan retornar en forma voluntaria, digna y segura a sus lugares y comunidades de origen, y puedan recuperar sus derechos sobre las tierras y viviendas abandonadas con motivo del desplazamiento.

Artículo 6

- Que se expida legislación específica sobre sanciones y acciones judiciales para combatir la impunidad de los actos de discriminación racial que garanticen el acceso a un recurso idóneo para las víctimas de actos discriminatorios.

Artículo 7

- Que se aseguren los recursos suficientes para la implementación de los contenidos de la cátedra de estudios afrocolombianos, incluyendo recursos destinados para la investigación e innovación pedagógica.

- Que se establezcan mecanismos para institucionalizar tanto la Cátedra de Estudios Afrocolombianos como la etnoeducación en todos los planteles educativos del país, no sólo con la contratación de etnoeducadores, sino con la inclusión en los currículos de estas dos medidas de enseñanza para la eliminación de la discriminación racial y de los estereotipos racistas, y la promoción de la comprensión, tolerancia y amistad entre los grupos étnicos y el resto de la población nacional.

- Que se cree un mecanismo de evaluación sistemático y representativo de la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos para todos los establecimientos educativos privados y públicos, en la ciudad y el campo. Este mecanismo deberá incluir además preguntas específicas sobre la implementación de la Cátedra en las pruebas o exámenes que se hacen a los estudiantes en los establecimientos educativos.

Artículo 14

- Que el Gobierno colombiano realice la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, y reconozca así la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir comunicaciones individuales, como una forma de ampliar las garantías de protección de los derechos de los pueblos indígenas y de la población afrocolombiana.

ANEXO 4: Pueblos indígenas de Colombia no incluidos en el censo nacional de poblaciones

Etnónimos, Localización y Contextos			
No.	PUEBLO INDÍGENA	LOCALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	CONTEXTOS
	Andakies (Andakí, Andaquí, Daakí, Churuba, Aguanunga) (Friede, JUAN: 1953)	Fuente: Ramírez de Jara y Pinzón. Indígenas del Valle de Sibundoy. 1987 Depto. **Huila** Municipio: Acevedo	Actualmente sobreviven comunidades rurales Andakí en los municipios de Acevedo (Huila) y Belén de los Andaquíes (Caquetá) en inmediaciones de los ríos Pescado y Fragua. Los relatos regionales de los indígenas Ingas que han ocupado parte del territorio Andakí insisten en que aún habitan Andakí no conocidos en los bosques de las cabeceras del Madiyaco, y entre este y las cabeceras del Verdeyaco y el río Fragua, debajo de los picos de la Fragua, al sur de la Bota Caucana, donde documentos del siglo XIX ubican a los últimos Andaquí selváticos. Fuente: Ramírez de Jara y Pinzón. Indígenas del Valle de Sibundoy. 1987
	Hupdu (DNP: 2004)	Fuente: DNP: 2004. Depto. **Vaupés** Municipios: Mitú	Se encuentran en el Río Tiquíe, en Caño Azul, Río Inanbú, San Joaquín y Piracurará junto a la población Kakua. Se les suele clasificar dentro del complejo cultural "Maku". Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004 .
	Juhup (DNP: 2004). .	Fuente: DNP: 2004. Depto. **Amazonas** Municipio: Mirití-Paraná.	El Termino Juhup significa "gente". Se ubican en el río Apaporis, Caño Jotabeya y La Libertad, departamento del Amazonas. Forman parte de los denominados "Makú" grupos de cazadores y recolectores de tradición nómada. Fuentes: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004. / ONIC. 1995
	Jujupda- Jupda (Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia. 1977)	Fuente: Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia. 1977 Depto. **Vaupés** Municipio: Mitú.	Viven en el noreste de la Amazonía, en los interfluvios de los ríos Papurí y Tiquíe, en la frontera con el Brasil. Fueron referenciados en el año 1994 por el ILV, quien estimó que había cerca de cien Jupda en Colombia y novecientos en el Brasil. Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia. 1977
	Kakua (Cacua) (DNP: 2004)	Fuente: DNP: 2004. Depto. **Vaupés** Municipios: Mitú.	Viven en el noreste de la Amazonía, entre los ríos Vaupés y Papurí, cerca de la Frontera con el Brasil. Comparten su territorio con grupos Cubeo en Wacará, Caño Perezoso y Caño Pajarito. Se encuentran también en el rio Macú Paraná, en Pueblo Nuevo y Caño Castaño, junto a la población Hupdu. Este grupo, hablante de una de las lenguas pertenecientes a la familia MaKu-Puinave, ha sido asociado con los Nukak, dada su afinidad lingüística, cultural y geográfica. Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004.

	Kichwa (Kichwa de Leguízamo	Fuente: Gamboa Juan Carlos.2002 Depto. **Putumayo** Municipio: Leguízamo	La población Kichwa que habita en Puerto Leguízamo, en los territorios que otrora pertenecieron al Pueblo Siona, ubica sus orígenes ancestrales en la amazonia ecuatoriana, principalmente en las cuencas de los ríos Napo y Aguarico y sus afluentes. Durante mucho tiempo se considero como Ingas a las comunidades del pueblo Kichwa asentadas en Leguízamo. Hoy gracias a un proceso de recuperación histórica, cultural y territorial, estas comunidades que se conocieron erróneamente como Ingas, se auto reconocen como Kichwas, pues consideran que los Ingas son andinos, mientras ellas tienen un proceso histórico que las une a la amazonia. Fuente: Declaración del Pueblo Kichwa de Leguízamo, la Apaya, 22 de noviembre de 2002.
	Macusa (DGAI:1998, DNP:2004)	Fuente: (DGAI:1998, DNP:2004) Depto. **Guainía**	Ubicados entre los ríos Guaviare e Inírida. Está conformado por pequeños grupos móviles de cazadores- recolectores. Fuentes: Etnias indígenas de Colombia sin contacto / ONIC.
	Mokana	Fuente: DNP: 2004. ONIC: 2003 Depto. **Atlántico** Municipios: Tubará	Sobre este pueblo no hay mucha información etnográfica reciente. La ONIC, lo reporta como un pueblo que se encuentra en proceso de recuperación de su identidad cultural. En el Ministerio del Interior y en la base de datos del DANE, no figuran como grupo étnico. En los últimos años se han recuperado quinientos vocablos de su lengua nativa. Históricamente se tienen noticias de la existencia del Resguardo de Tubará, cuyo título colonial data del tres de febrero de 1886. El Resguardo fue declarado extinguido el treinta y uno de diciembre del mismo año. Fuentes: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004. ONIC, 2004.
	Pacabuy	Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004. Depto**. Magdalena** Municipios. El Banco Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004. Depto**. Bolívar** Municipios. San Martín de Loba.	Este pueblo se encuentra en un proceso de reorganización y reivindicación cultural de comunidades que se consideraban extintas. En la actualidad no existen datos concretos y actualizados de este pueblo que experimento un fuerte proceso de desintegración que lo llevo a casi su total desaparición. En la actualidad algunos miembros de este grupo luchan por recuperar algunas de sus tradiciones y concepciones culturales ancestrales, en un proceso que busca que la comunidad vuelva a tener un sentido indígena. No cuentan con un territorio, ni con sistemas de gobierno propios. Fuente: Etnias de Colombia. Fundación Hemera. No se dispone de datos sobre su población, ni han sido reconocidos por la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior. Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004.
	Tamas (Tamas del Caquetá)	Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004. Depto. **Caquetá**	Los Tamas del Caquetá están ubicados en el rio Peneya. De los Tamas se sabe que existen personas de esta etnia vinculadas a familias coreguaje Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004.
	Tanigua (Tinigua)	Fuente: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004. Depto. **Meta** Municipio: La Macarena	Están ubicados en la Serranía de la Macarena. Es posible que se encuentren algunas personas descendientes del Capitán Agapito, incorporadas a comunidades rurales del sur del Meta. No hay registros de población reciente. Fuentes: Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004.

	Wipiwi (Wipiwe, Huupiwi,Wipiwi, Waupijiwi) ONIC.2005	Fuente: Gobernación de Casanare: 2006. ONIC, 2006. Depto. **Casanare** Municipios: Hato Corozal y Paz de Ariporo.	A los Wipiwe, se les menciona como "la gente que camina" distintos a los que andan en canoa o curiaras. Habitan en el Resguardo Caño Mochuelo, en la parte Alta del Rio Aguaclara. En la actualidad existen en Casanare grupos de Wipiwe en los fundos San Andrés, El Triunfo, Barinas, Pitalito, Atamaica, Santa Marta, La Porfía, y El Topacio. Martínez, 1984, dice que la población Wipiwe, está conformada por un grupo migrante del Vichada, que se establecieron en Casanare en 1982, después de haber rondado por toda la región en busca de alimento. Fuente: Maria Eugenia Romero Moreno. 1991.
	Yamalero (Mayalero, Mayarero, Mariposo) (ONIC, 2006)	Fuente: Gobernación de Casanare: 2006. ONIC, 2006. Alcaldía de Paz de Ariporo. Depto. **Casanare** Municipios: Hato Corozal y Paz de Ariporo.	Los Mayarero, Mariposo o Mayalero, habitan el resguardo de Caño Mochuelo sobre el río Ariporo en la Localidad de Quinto Patio sobre la margen izquierda "subiendo". Según se estableció provenían del Vichada y se movilizaron por varios sitios antes de llegar al Casanare, en 1978. "En la comunidad de los mariposas existen mujeres solas, pero son rechazadas por sus manchas en la piel" Martínez, Z., Et. Al., 1984). Algunas personas de estas comunidad presentan manchas en la piel de la cara, manos y pies motivo por el cual los llaman mariposo. Fuente: En María Eugenia Romero Moreno, 1991.
	Yarí	Fuente: ILV, en Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004. Depto. **Caquetá** Municipio.	Grupo nómada de escaso contacto con otros grupos no indígenas, estaría localizado en el rio Yarí, departamento del Caquetá. Fuentes: ILV, en Arango y Sánchez. Los pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. 2004.
	Yaruro (ONIC, 2006)	Fuente: Gobernación de Casanare: 2006. ONIC, 2006. Alcaldía de Paz de Ariporo. Depto. **Casanare** Municipios: Hato Corozal y Paz de Ariporo.	Ubicados en el resguardo de Caño Mochuelo, municipios de Paz de Ariporo y Hato Corozal (departamento del Casanare), se localizan en las sabanas de Aguaclara, en la margen izquierda del Río Aguaclara, en la comunidad El Calvario. En el departamento de Arauca conviven con los Cuiva, en las comunidades de Cinaruco y Capanaparo. Fuentes: ONIC 2006, Gobernación del Casanare, 2006

ANEXO 5: Los 102 pueblos indígenas de Colombia[1]

1. **Achagua** (Ajagua, Axagua).
2. **Amorúa** (Hamorúa, Jamorúa).
3. **Andakies** (Andakí, Andaquí, Daakí, Churuba, Aguanunga)
4. **Andoque** (Andoke, Cha'ie, Businka).
5. **Arhuaco** (Ijka, Bitukua, Ika).
6. **Awá** (Cuaiker, Kwakier, Cuaquier, Coiquer)
7. **Bara** (Wáimaja, Waimasa Posanga-mira, Barasanos del Norte).
8. **Barasana** (Barasano, Banera yae, Hanera oka).
9. **Bari** (Motilón, Barira, Dobocubi, Cunausaya).
10. **Betoye** (Jirarre).
11. **Bora** (Meamuyna).
12. **Camëntsa** (Kamëntsa, Kansa, Kamnsá, Sibundoy- gache).
13. **Cañamomo.**
14. **Cocama** (Kokama).
15. **Coconuco.**
16. **Coreguaje** (Koreguaju, Korebaju, Cureguaxe, Koreguaje).
17. **Coyaima- Natagaima (Pijaos)**.
18. **Cubeo** (Kubeo, Paniwa, Cobewa, Hipnwa, Kaniwa).
19. **Cuiva** (Kuiva, Wamonae y Wamone, Chiricoa, Cuiva).
20. **Cuna** (Kuna,Tule, Tulemala, Bayano, Yule, Caribe-Cuna)
21. **Curripaco**(Kurripaco, Baniva, Waquenia, Kurrupaku).
22. **Chimilas** (Ette E'neka, Ette Ennaka, Simiza,Chimile y, Shimizya).
23. **Chiricoa** (DGAI:1998, DNP:2004)
24. **Desano** (Wira,Kotedia,Wina, Desana, Dessana, Boleka, Oregua, Kusibe).
25. **Dujo** (Tamas del Gagùan) (DGAI:1998, DNP:2004)
26. **Emberá** (Emperá, Ebera, Bed 'Ea Eperá, Pedea, Cholo).
27. **Emberá Chamí**.
28. **Emberá Katio** (Catio, Katio, Embena, Eyabida).
29. **Eperara Siapidara** (Saija, Epená Saija, Epea Pedée, Cholo).
30. **Guambiano** (Misag, Huamimehab, Silviano).
31. **Guanaca**.
32. **Guanano** (Guanao, Wananos, Kotoria, Uanano)
33. **Guane.**
34. **Guayabero** (Mitua, Jiw, Canima, Cunimia).
35. **Hupdu**.
36. **Inga** (Ingano).
37. **Juhup**.
38. **Jujupda- Jupda.**
39. **Kakua** (Cacua).
40. **Kankuamo** (kankuama, kankui, Kankuaka).
41. **Karapana** (Carapana, Moxdoa, Muxtea,Mi tea).
42. **Karijona** (Carijona, Carifuna, Hianacota-Umaua, Kaliohona).
43. **Kawiyarí** (Cabiyari, Kawiarí, Kabiyarí).
44. **Kichwa (Kichwa de Leguízamo.**
45. **Kofán** (Cofán, Kofane).
46. **Kogui** (Kággaba, Cogui, Yoghi, Kogi).
47. **Letuama** (Lituama, Detuama, Wejeñeme Maja).
48. **Macaguaje** (Macaguaje, Airubain, Macaguaxe)
49. **Macahuan** (Macaguane, Hitnu, Jitnu, Hutnun, Macaguán).
50. **Macusa**
51. **Makuna** (Macuna, Sara, Ide masa, Buhagana, Siroa, Tsoloa).
52. **Masiware** (Masiguare, Maiben).
53. **Matapí** (Jupichiyá, Upichia).
54. **Miraña** (Mirnha, Miraya).
55. **Mokana.**
56. **Muinane.**
57. **Muisca** (Chibcha).
58. **Nonuya** (Nunuya).

1 Organización Nacional Indígena de Colombia CONSULTORIA "PROTECCION DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE COLOMBIA". OXFAM - ONIC. 2007. Elaborado por Fabio Eusse y Miguel Vázquez.
Fuentes Consultadas: Arango y Sánchez. Los Pueblos indígenas de Colombia. 1977
Arango y Sánchez. Los Pueblos indígenas de Colombia, en el umbral del nuevo milenio. DNP. 2004
DANE: Censo General. 2005.
DGAI: Los pueblos Indígenas en el país y América. 1998.
Domínguez y Gómez. Nación y Etnias, los conflictos territoriales en la Amazonía 1750-1933. Coama. 1994.
ONIC, CECOIN, GhK: Tierra profanada. 1995.
ONIC: Centro de documentación indígena nacional. 2006.
INCODER: Resguardos constituidos o ampliados por departamento. 2002.
Romero, Maria Eugenia. En: Geografía humana de Colombia. Tomo III, Vol. 1, región de la Orinoquía.

59. **Nukak Maku** (Macú wacará, Macú- Nukak, Nukak, Maku).
60. **Ocaina** (Okaina, Orebe, Diokaya) (DGAI:1998, DNP:2004)
61. **Pacabuy.**
62. **Páez** (Nasa, Páez).
63. **Pastos.**
64. **Piapoco** (Dezase, Piapoko, Wenéwika, Dejá,Cuipaco,Dza, Enegua, Yapoco, Amarizano).
65. **Piaroa** (Dearuwa,Wo'tiheh, Maco, Kuakua, Guagua, Quaqua, Huotuja, Uhothuha).
66. **Piratapuyo** (Parata-puya, Wai kana, Uaikana, Waikhama, Urubú-Tapuya).
67. **Pisamira** (Papiwa, Pisatapuyo, Wasona, Wasina).
68. **Puinabe** (Puinave, Uaipi, Guaipunare, Guaipuinave, Wantyinht).
69. **Quillacinga**
70. **Sáliva** .
71. **Sikuani (**Sicuani, Jivi, Hiwi, Guaigua, Guayba, Wahibo, Guahibo).
72. **Siona** (Genteyabain, Katucha-Pai, Ganteya, Ceona, Zeona, Koka kanú.
73. **Siriano** (Sura masa, Chiranga, Ciringa, Si-ra).
74. **Taiwano** (Edurias, Tajuanos, Taiguano, Taibano,Taiunano).
75. **Tamas** (Tamas del Caquetá)
76. **Tanigua** (Tinigua)
77. **Tanimuka** (Ufania, Tanimuka, Tanimboka, Ohañara, Opaima).
78. **Tariano** (Tariana).
79. **Tatuyo** (Juna- maja, Pamoa, Tatutapuyo, Sina).
80. **Tikuna** (Ticuna,Tukuna).
81. **Totoró**.
82. **Tsiripu** (,Shiripu, Siripo, Siripu).
83. **Tukano** (Desea, Dasea, Tukano, Yepa masa, Tukana, Betaya).
84. **Tuyuca** (Dojkapuara)
85. **U´wa** (Tunebo, Lache).
86. **Waunana** (Waunaan, Noanama, Waumeu) (DGAI:1998, DNP:2004)
87. **Wayuú** (Guajiro,Wayu,Uaira,Waiu).
88. **Wipiwi** (Wipiwe, Huupiwi,Wipiwi, Waupijiwi) ONIC.2005
89. **Witoto** (Uitoto, Murui, Muinane).
90. **Wiwa** (Arzario, Guamaca, Sanja, Sanka, Dumana, Malayo).
91. **Yagua** (Ñihamwo, Mishara).
92. **Yamalero** (Mayalero, Mayarero, Mariposo) (ONIC, 2006)
93. **Yanaconas** (Mitimae).
94. **Yarí**.
95. **Yaruro** (ONIC, 2006)
96. **Yauna**.
97. **Yeral**.
98. **Yucuna** (Yukuna, Yucuna, Yocunas, Matapí)
99. **Yuko** (Yukpa, Yuco) (DGAI:1998, DNP:2004)
100. **Yuri** (Carabayo,Aroje, Suque)
101. **Yurutí** (Wai jiara masa-Wadyana,Waimasa, Wadzana, Totsoca, Waikana).
102. **Zenú** (Senú).

Informe alterno al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

RESUMEN EJECUTIVO

Observatorio de Discriminación Racial
(Universidad de los Andes, Proceso de Comunidades Negras, DeJusticia),
Comisión Colombiana de Juristas,
Autoridad Nacional de Gobierno Indígena de Colombia –ONIC

Presentación General

1. En Colombia habitan 102 pueblos indígenas, que representan el 3,3% de la población nacional. A su vez, el 10,6% de la población se auto-reconoce como afrodescendiente[1]. Ambos grupos étnicos son las principales víctimas de la discriminación racial y del racismo en Colombia. Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente son representantes de la diversidad étnica y cultural colombiana. A pesar de ello, las violaciones constantes a sus derechos amenazan con su desaparición (en el caso de varios pueblos indígenas), y profundizan el ciclo de marginalidad, pobreza e invisibilidad en el que se encuentran sumidos. Ambos grupos se han visto, además, particularmente afectados por el conflicto armado, la violencia y el desplazamiento forzado. La precaria situación de garantía de los derechos de estos grupos étnicos revela la existencia y persistencia de racismo estructural en Colombia. Muchos factores de exclusión y marginalidad son compartidos por ellos; otras formas de vulneración se presentan de manera más específica en cada uno de estos grupos poblacionales.

2. Este informe da cuenta de los efectos de la inacción del Estado frente a la situación de constante discriminación a la que están sometidos tanto la población afrocolombiana como los pueblos indígenas de Colombia. A pesar de algunos avances en la materia, las circunstancias actuales demuestran cómo sigue prevaleciendo la ausencia de medidas de política pública y de acción afirmativa que permitan a los grupos étnicos superar la marginalidad, y que erradiquen la discriminación racial de que son víctimas.

3. Este resumen ejecutivo incluye la información clave relacionada con el estado de cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano incluidos en cada uno de los artículos de la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial (CIEDR).

1 Existe un debate académico y social sobre el término que debe ser utilizado para referirse a la población negra, afrodescendiente o afrocolombiana. A estos términos se suman los referidos a las personas originarias de centros demográficos y culturales prominentes: palenqueros (de Palenque, Bolívar) y raizales (del archipiélago de San Andrés y Providencia). Dado que este informe no pretende mediar en estas discusiones, sino ceñirse a la documentación de violaciones de derechos humanos, no se toma partido por ninguna de estas denominaciones. Utilizamos, por razones prácticas, la terminología más incluyente que adoptó el censo de 2005 como resultado de la presión del movimiento afrocolombiano: población negra, afrodescendiente, palenquera y raizal. También por razones prácticas y brevedad de exposición, a lo largo del informe acudimos a las formas resumidas como 'población afrodescendiente', 'población afrocolombiana' o 'población negra'. Siempre se está haciendo alusión a la expresión más extensa e incluyente.

Artículo 2

A. Legislación sobre discriminación racial

4. El marco constitucional colombiano abarca la dimensión formal y material de la igualdad, así como el desarrollo de la diversidad cultural de los grupos étnicos. La Carta Política incluye además varias menciones específicas a los derechos de los pueblos indígenas: promueve que los miembros de los pueblos indígenas participen en el Senado y en la Cámara de Representantes (artículo 286); establece que los territorios de los pueblos indígenas se consideran entidades territoriales con autonomía administrativa y presupuestal (artículo 246); crea jurisdicciones especiales mediante las cuales autoriza a los pueblos indígenas para aplicar justicia dentro de su territorio de conformidad con sus normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a la ley, y contiene un reconocimiento especial de la forma de gobierno de los pueblos indígenas (artículo 330).

5. Por su parte la población afrodescendiente goza de menos derechos específicos reconocidos por la Constitución. La Carta incluye mención a este grupo étnico sólo en su artículo 55 transitorio que pedía al Congreso expedir legislación sobre los derechos de este grupo. El Congreso de la República expidió entonces la Ley 70 de 1993 en la que se consagra el derecho de propiedad colectiva a favor de las comunidades negras, y la protección de las prácticas culturales, de los usos tradicionales de los recursos naturales, y la garantía del desarrollo económico y social de las comunidades. Sin embargo, los derechos de los afrodescendientes siguen teniendo un reconocimiento legal menor que los derechos de otros grupos étnicos, en particular en lo que atiene al gobierno y jurisdicción en sus territorios colectivos (pues actualmente no gozan de la autonomía reconocida a los resguardos indígenas) y al reconocimiento de los mismos derechos culturales reconocidos a los pueblos indígenas (como es el caso en la expedición de legislación sobre la participación en el sistema de seguridad social en salud[2]).

6. Colombia ha proferido otras leyes y decretos que reconocen los derechos de los grupos étnicos, no obstante el problema actual de Colombia no es sólo la expedición de legislación, sino los obstáculos que la legislación existente enfrenta para hacer realidad los derechos de las comunidades negras. Además, el marco legislativo todavía no se compadece con las necesidades de ambos grupos. El Congreso colombiano no ha expedido legislación específica para proteger a las personas de los actos discriminatorios ni para garantizar el derecho a la igualdad de grupos tradicionalmente marginados y discriminados, como los pueblos indígenas y la población afrocolombiana. Dos proyectos de ley fueron presentados en 2007 para crear un Estatuto Antidiscriminación. Fueron acumulados en un solo proyecto que hasta el momento no ha surtido todos los debates necesarios para convertirse en ley. Actualmente, su discusión no ha sido programada, razón por la cual es previsible pensar que, debido a las normas sobre trámite legislativo, el proyecto sea nuevamente archivado[3].

7. Por otro lado, la normatividad colombiana incluye el decreto 1320 del 15 de julio de 1998, que ha limitado la aplicación de la consulta previa de manera incompatible con el Convenio 169 de la OIT, tal y como lo ha considerado en varias ocasiones la Corte Constitucional[4] y varios órganos de la OIT[5]. Cabe resaltar además la aprobación de leyes como el Estatuto de Desarrollo Rural (ley 1152 de 2007), la Ley General Forestal (ley 1021 de 2006), el Plan Nacional de Desarrollo (ley 1151 de 2007) y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (ley 1143 de 2007). Los tres primeros han sido declarados inconstitucionales en todo o en parte por la Corte Constitucional por desconocer el derecho fundamental de estos grupos a ser consultados[6].

B. Políticas públicas para eliminar la discriminación racial en Colombia

8. En Colombia no existen instituciones nacionales independientes y especializadas para la promoción y protección de los derechos humanos, la lucha contra el racismo y la discriminación racial, ni se

2 Ley 691 de 2001.

3 Cámara de Representantes, agenda legislativa. Información disponible en www.camara.gov.co consultada el 2 de mayo de 2009.

4 Corte Constitucional, sentencia T-652 de 1998, M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Ver también Corte Constitucional, sentencia T-737 de 2005, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

5 Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, publicado el 6 de marzo de 2009. La Comisión, con respecto a la aplicación del Convenio 169, se pronunció sobre el Pueblo Embera que habita los resguardos de Pescadito y Chidima, que pertenecen a la Asociación de Cabildos Kunas Emberas y Katíos – ACIKEK-.

6 Corte Constitucional, sentencias C-175 de 2009, C-030 de 2008 y C-461 de 2008 respectivamente.

ha formulado un programa nacional de acción contra el racismo y la discriminación que establezca mecanismos de coordinación entre las entidades involucradas. Tampoco existe una política pública eficaz que garantice el respeto por el derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación racial.

9. A pesar de que se han adoptado medidas de política pública que tienden a proteger distintos derechos de los pueblos indígenas, entre ellos la participación política, la salud y la educación, varias de éstas no han sido aplicadas, o han sido aplicadas de manera deficiente. Prueba de ello es el fracaso de la Mesa Permanente de Concertación, creada en 1996 tras fuertes exigencias por parte de los pueblos indígenas. Este espacio tiene por objeto concertar entre los pueblos indígenas y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado, y hacerle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que allí se pacten. El 2 de noviembre de 2006, los pueblos indígenas resolvieron retirarse, aduciendo la falta de cumplimiento en los acuerdos pactados. La decisión final de retirarse fue empujada por la posición del Estado colombiano de no reconocer todos los derechos contenidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[7].

10. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas afirmó durante su visita a Colombia en 2004 que "la precaria situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia refleja el desfase entre una legislación nacional avanzada y la poca efectividad real de las instituciones encargadas de su protección, en el marco de un conflicto armado interno en el cual participan numerosos contendientes cuya acción incide en las posibilidades de supervivencia de las comunidades autóctonas"[8].

11. Por su parte, las políticas dirigidas a la población afrocolombiana se caracterizan por su dispersión institucional, dado que son formuladas por diversas entidades a nivel nacional, departamental y municipal, sin que existan instancias de coordinación entre ellas. En 1998, el Estado reconoció por primera vez que las poblaciones indígenas y afrocolombianas eran víctimas de discriminación racial sistemática, y que ello daba lugar a la marginación, pobreza y vulnerabilidad a la violencia. Desde entonces empezó a expedir varios documentos de política pública dirigidos a la población afrocolombiana[9]. No obstante, su implementación es muy deficiente.

12. Es de resaltar la creación, en 2007, de una Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal[10], como desarrollo de la política de acción afirmativa. La creación de la Comisión no fue consultada con las comunidades y organizaciones afrocolombianas, por lo que éstas han afirmado que no están adecuadamente representadas y que no la reconocen. Adicionalmente, la Comisión no ha publicado todavía ninguno de sus resultados[11]. Por su parte, en agosto de 2007, el Departamento Nacional de Planeación presentó el Plan Integral de Largo Plazo para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, desarrollado con la plena participación de las organizaciones y comunidades afrodescendientes. Sin embargo, dos años después de su presentación, ninguna de las recomendaciones hechas por el grupo de expertos afrocolombianos ha sido cumplida por el Gobierno nacional[12].

---

7 Colombia fue uno de los 11 Estados que se abstuvieron en la votación sobre la Declaración el 13 de septiembre de 2007 en la Asamblea General de Naciones Unidas.

8 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Adición Misión a Colombia,* E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004.

9 En 1997 se elaboró el Documento Conpes 2909, en el que se definió un programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras. En 1998, el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno incluyó específicamente el componente afro. Se presentó el Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana 'Hacia una Nación Pluriétnica y Multicultural', que informa sobre el rezago social y económico de la población negra en Colombia. Durante el periodo de 1998 a 2002 se formularon documentos Conpes para el desarrollo de regiones con mayoría de población afrodescendiente, como el archipiélago de San Andrés y Providencia, el Urabá antioqueño y chocoano y el bajo y medio Atrato. Igualmente, se estableció la política para la población afrocolombiana a través del Documento Conpes 3169 de 2002, en el que se definió una política del Gobierno para generar mayor equidad social hacia la población afrocolombiana de la Región Pacífica en particular y contribuir a fortalecer la identidad étnica, los procesos organizativos y su participación en las políticas y los planes de desarrollo que les afecten. En el año 2004, Colombia formuló por primera vez una política de acción afirmativa para la población afrocolombiana, y a partir del año 2006 ha expedido cuatro documentos de política pública para el desarrollo de zonas en las que hay asentamientos mayoritarios de población negra: Buenaventura (Conpes 3410 de 2006), Cauca (Conpes 3461 de 2007), Quibdó (Conpes 3470 de 2007), y una política de Estado para el Pacífico Colombiano (Conpes 3491 de 2007).

10 Decreto 4181 de 2007.

11 Rodríguez Garavito César, Alfonso Sierra Tatiana y Cavelier Adarve Isabel, 2009. *Raza y derechos humanos en Colombia*, Bogotá: Ediciones Uniandes, capítulo 8 sobre legislación.

12 Ibídem.

13. Si bien en este período la visibilidad de la población afrocolombiana como grupo étnico aumentó, esto no garantizó la efectividad de los derechos consagrados y las acciones diseñadas para ello, especialmente por la ausencia de medidas de implementación efectiva de las políticas, y de mecanismos de seguimiento que permitieran evaluar sus efectos. Los compromisos adquiridos en los documentos de política pública siguen sin cumplirse, en especial, aquellos referidos a la creación y el desarrollo de enfoques diferenciales para la población afrocolombiana en salud y educación, los diagnósticos sobre las necesidades de tierra de las comunidades negras, y la formulación y ejecución de estrategias de desarrollo productivo sostenible para ellas.

14. Prueba de ello es que el Estado colombiano sólo ha establecido cuatro acciones afirmativas para la población afrocolombiana. La primera establece mayores oportunidades de acceso a la educación superior a los miembros de las comunidades negras, y crea un fondo especial de becas para estudiantes de comunidades negras de escasos recursos y que tengan un desempeño académico destacado13. Las cifras muestran sin embargo que el porcentaje de afrocolombianos que accede a la educación superior está 6 puntos porcentuales por debajo del de la población mestiza14. La segunda medida asigna dos curules para los afrocolombianos en la Cámara de Representantes15. La tercera incluye el reconocimiento de la precaria situación de la población afrocolombiana, y del compromiso de implementar un programa que involucrara aspectos básicos como salud, educación, vivienda y servicios públicos, generación de empleo e ingresos para esta población16. En desarrollo de esta medida se creó la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, cuyo objetivo es evaluar las condiciones de vida de la población afrocolombiana y hacer recomendaciones para superar las barreras que impiden el avance de dicha población. Sin embargo, la Comisión ha sido cuestionada por la omisión del deber de consulta y aún no ha presentado sus resultados. La cuarta medida es un tratamiento preferencial en el acceso a subsidios de vivienda urbana17; sin embargo, su implementación ha sido muy escasa.

13 Reglamentación del artículo 40 de la Ley 70 de 1993.

14 Rodríguez, Alfonso y Cavelier. 2009. *op. cit.*, capítulo 7 sobre acceso a la justicia.

15 Ley 649 de 2000.

16 Documento Conpes 3310 de 2004.

17 Decreto 4466 de 2007.

Artículo 3
C. La segregación *de facto* persiste

15. En 1999, el CEDR recomendó al Estado colombiano adoptar medidas para solucionar la segregación racial *de facto* en las zonas urbanas, y solicitó al Estado incluir en su próximo informe información adicional sobre las condiciones de vivienda en las zonas urbanas. No obstante la recomendación, el informe presentado por el Estado colombiano no incluye ni lo uno, ni lo otro, y en la práctica tampoco existen medidas tendientes a solucionar el problema[18]. El Estado menciona en su informe que "el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como los gobiernos locales de las grandes ciudades, han emprendido estudios de gran envergadura con énfasis en la variable étnica en materia de vivienda" (Parte 3, párrafo 185). Más adelante habla de "la consolidación de una práctica de estudios con variable étnica en el sector vivienda por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial" (Parte 8A3, párrafo 423). Luego de indagar ante estas instituciones del Estado, el Observatorio de Discriminación Racial (ODR) pudo comprobar que los estudios de gran envergadura citados no existen[19].

16. La carencia de información que incluya la variable étnico-racial en materia de vivienda es patente, y el episodio de los estudios inexistentes citados en el informe presentado por el Estado colombiano al CEDR son un ejemplo de ello. En Colombia hay un absoluto desconocimiento de la actual situación de vivienda de la población, a partir del cual la formulación de políticas públicas destinadas a mejorar esta situación se convierte en una tarea utópica.

18 Rodríguez, Alfonso y Cavelier . *op. cit.*, capítulo 5.

19 Las entidades se remitieron las preguntas del ODR entre sí, hasta afirmar que los estudios habían sido realizados por otra entidad, el Departamento Nacional de Planeación, cuyos documentos de política pública no incluyen ninguno específicamente dedicado al derecho a la vivienda adecuada. Al respecto ver: Respuesta del 28 de julio de 2008 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al derecho de petición enviado por el Observatorio de Discriminación Racial, y Respuesta del 11 de agosto de 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores al derecho de petición remitido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, enviado en primer lugar por el Observatorio de Discriminación Racial.

Artículo 4
D.1 Legislación penal sobre discriminación

17. En Colombia no existe legislación específica para perseguir y sancionar la discriminación racial. La legislación colombiana tiene sólo cuatro normas que prohíben la discriminación: 1) el artículo 58 del Código Penal establece un agravante de la punibilidad de los delitos, si éstos se inspiran en intolerancia y discriminación referidas a raza, etnia, ideología, religión o creencias, sexo u orientación sexual, o alguna enfermedad o minusvalía de la víctima; 2) el artículo 48 del Código Disciplinario Único establece un agravante de la sanción a los funcionarios públicos que actúen con base en odio o intolerancia contra algún grupo étnico, racial, religioso, político o social; 3) el artículo 147 del Código Penal prohíbe los actos de discriminación racial en el contexto del conflicto armado; 4) el artículo 33 de la Ley 70 de 1993 prohíbe los actos de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra la población afrocolombiana. Estas normas no se ajustan a los criterios establecidos en la CIEDR porque no contemplan acciones judiciales concretas para la persecución, sanción y prevención de la discriminación racial. Las iniciativas legislativas para expedir una ley que declare punibles los actos discriminatorios han fracasado en el Congreso de la República, pues ni éste ni el Gobierno han mostrado la suficiente voluntad política para convertirlos en ley.

D.2 Estigmatización de los grupos étnicos por parte de autoridades públicas

18. Las autoridades públicas colombianas incumplen la obligación establecida en el literal c del artículo 4 de la CIEDR relativa a su deber de no promover la discriminación racial, y no cumplen con su deber de sancionar a los actores que incitan actos racistas.

19. A menudo, las organizaciones indígenas son acusadas por altos funcionarios del Gobierno de ser "colaboradores de la guerrilla". A su vez, estos grupos acusan a las comunidades de tener complicidad y prestar colaboración con el grupo armado opuesto o con la Fuerza Pública. Por ejemplo, el General Orlando Páez, director de seguridad ciudadana de la Policía Nacional, señaló que el grupo guerrillero de las FARC habría infiltrado la Minga Indígena realizada en octubre de 2008[20]. De acuerdo con el general Óscar Naranjo, director de la Policía, "el frente sexto de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), está invitando, concertando y estimulando los hechos de violencia por parte de los indígenas"[21]. La Consejera Mayor del Comité Regional Indígena del Cauca, Aida Quilcué, ha sido señalada también como guerrillera[22]. Esto se suma a la ridiculización de los reclamos relacionados con el territorio. En octubre de 2008, el Presidente Uribe señaló que "el país tiene 115 millones de hectáreas. Las comunidades indígenas de Colombia representan el 2.2% de la población. Un millón de indígenas tienen el 27% [del territorio nacional]"[23]. Estas declaraciones aumentan la exclusión y estigmatización de estos pueblos, los ponen en riesgo y, con todo ello, profundizan la discriminación.

20. Los actores de la Fuerza Pública, especialmente en zonas de conflicto armado, también difunden mensajes que estigmatizan a las comunidades negras. Ése es el caso de las comunidades afro del corregimiento rural de Yurumanguí en el municipio de Buenaventura[24]. Los habitantes de Yurumanguí relatan cómo agentes de la brigada de marina con sede en Buenaventura han estigmatizado a la población negra de su comunidad, Juntas del Río Yurumanguí. Una de las frases repetidas con

20 "General Orlando Páez, director de Seguridad Ciudadana de la Policía", Revista Semana, consultado en la página web: http://www.semana.com/multimedia-nacion/general-orlando-paez-director-seguridad-ciudadana-policia/1115.aspx.

21 "Indígenas seguirán protesta, Uribe dice que los apoyan las FARC", consultado en página web: http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/alba/39787.

22 "Escondida, temerosa por su vida y con protección de la Guardia Indígena permanece Aída Quilcué", periódico El Tiempo.com, 5 de enero de 2009, consultado en la página web: http://www.eltiempo.com/colombia/politica/escondida-temerosa-por-su-vida-y-con-proteccion-de-la-guardia-indigena-permanece-aida-quilcue_4742574-1.

23 "Comunidades indígenas son dueñas del 27% del territorio nacional". Presidencia de la República. Consultado en la página web: http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/octubre/16/08162008.html.

24 Este corregimiento ha sido particularmente afectado por el conflicto. En 2001, las comunidades de los ríos Yurumanguí, Naya, Mayorquín, Anchicayá, Calima, Cajambre y Dagua comenzaron a denunciar la presencia, amenazas y hostigamiento de grupos paramilitares en sus territorios. A pesar de las constantes denuncias de organizaciones no gubernamentales y de las comunidades negras sobre las amenazas contra su vida, el 10 y 11 de abril de 2001, un grupo de paramilitares incursionó en una de las comunidades del río Naya –que limita al norte con Yurumanguí– y asesinaron con motosierra a 32 personas, campesinas, afrocolombianas e indígenas. Denuncia del Proceso de Comunidades Negras, consultada en mayo de 2008, www.renacientes.org.

megáfonos por la Fuerza Pública es: "Negros yurumangueños, desmovilícense"[25]. Estos hechos son una clara muestra del ejercicio del uso de "perfiles raciales selectivos" por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas, quienes estigmatizan a la población afrocolombiana y la expone como objetivo militar de los grupos guerrilleros o paramilitares.

Artículo 5
E. Igualdad en el acceso a la justicia

21. En Colombia no existe producción de información desagregada sobre el tratamiento igualitario por parte del sistema de administración de justicia a los miembros de los pueblos indígenas y a la población afrocolombiana La Fiscalía General de la Nación cuenta con un sistema de información que registra las variables de género, edad, calidad del interviniente y actuaciones procesales. Sin embargo, "no contemplan el rasgo descriptivo de la condición racial"[26].

22. El Consejo Superior de la Judicatura –entidad encargada de administrar la Rama Judicial y ejercer la función disciplinaria– desconoce los datos sobre miembros de pueblos indígenas y personas afrodescendientes que han sido juzgadas por la Rama Judicial, y tampoco cuenta con los datos sobre aquellas que han sido condenadas[27].

23. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) reporta que el 3,15% de la población carcelaria es afrodescendiente, y el 1,01% es indígena[28]. Lamentablemente, los datos proporcionados por el Inpec no son suficientes para analizar la situación de los afrocolombianos y de los miembros de pueblos indígenas en el sistema de administración de justicia y la aplicación igualitaria de la ley, porque no están construidos sobre categorías mutuamente excluyentes[29]. Adicionalmente, en estos datos no es clara la forma de registro e identificación de la población, por ello no es posible saber si están registradas las personas que se auto-identifican como pertenecientes a un grupo étnico o si el registro se hace con base en el criterio de un observador externo.

24. Así, es imposible construir indicadores sobre la forma en que se aplica el sistema judicial a los grupos étnicos. Esta situación contribuye a la perpetuación de la discriminación racial, y en tanto no se produzca la información relevante, no será posible diseñar programas eficaces para la prevención y erradicación de actos discriminatorios en el sistema de administración de justicia.

F. Derechos civiles a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la libertad

25. Los derechos a la vida, a la integridad, a la seguridad y a la libertad de los miembros de los grupos étnicos se han visto gravemente afectados en el marco de la violencia sociopolítica, en particular por causa del conflicto armado interno. En su último informe al CEDR, el Estado colombiano no menciona medidas específicas destinadas a garantizar y proteger estos derechos, ni medidas tendientes a proteger a toda la población indígena y afrocolombiana que se encuentra en estado de alto riesgo y vulnerabilidad en las zonas en que el conflicto armado tiene sus peores consecuencias.

26. En 2003[30] y en 2004[31] el Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación

25 ODR, Grupo focal realizado en Buenaventura (Valle del Cauca), mayo de 2007. Relato de un joven de la comunidad Juntas del Río Yurumanguí. El nombre del actor del relato es omitido por razones de seguridad.

26 Respuesta del 17 de diciembre de 2007 de la Fiscalía General de la Nación al derecho de petición enviado por el ODR.

27 Respuesta del 10 de diciembre de 2007 del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico al derecho de petición enviado por el ODR.

28 Respuesta del 8 de septiembre de 2008 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) al derecho de petición enviado por el ODR.

29 Para el registro de las personas afrodescendientes e indígenas, el Inpec utiliza un instrumento que identifica grupos con condiciones excepcionales. Estos grupos son indígenas, afrocolombianos, adultos mayores, extranjeros, madres gestantes, madres lactantes y personas con discapacidad. Este sistema de registro y clasificación no considera adecuadamente la intersección de condiciones especiales, es decir que no registra apropiadamente a aquellas personas afrocolombianas o indígenas en situación de discapacidad, o que son adultos mayores afrocolombianos e indígenas, o madres afrocolombianas o indígenas gestantes y lactantes. El Inpec aclara que del total de 2.178 reclusos afrocolombianos, 74 pertenecen a una minoría, pero no especifica a cuál. Al respecto ver: Respuesta del 8 de septiembre de 2008 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) al derecho de petición enviado por el ODR.

30 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 60º período de sesiones, *Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Adición Misión a Colombia*, E/CN.4/2004/18/Add.3, 23 de febrero de 2004, párr. 47.

31 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Adición Misión a Colombia,* E/CN.4/2005/88/Add.2, 10 de noviembre de 2004.

racial, xenofobia e intolerancia llamó la atención sobre la dimensión étnico-racial del conflicto armado en Colombia que se reflejaba en los homicidios y desplazamientos forzados de personas afrocolombianas e indígenas.

27. Asimismo, en 2004[32] y 2005[33], la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) llamó la atención acerca del notable incremento de amenazas y homicidios de líderes indígenas, y sobre la situación de vulnerabilidad en que se encontraban "los indígenas y los afrocolombianos, [que] han padecido ejecuciones extrajudiciales y homicidios, amenazas, detenciones arbitrarias y actos de violencia sexual atribuidos a los grupos armados ilegales, y en ocasiones a miembros de la Fuerza Pública"[34].

28. Las violaciones a estos derechos han sido uno de los principales factores que han dado lugar al desplazamiento forzado de indígenas y afrodescendientes. De acuerdo con ACNUR:

> La disputa por el control territorial en la región ha impactado seriamente a las comunidades indígenas y afro colombianas. Se han presentado combates dentro y en los límites de resguardos indígenas y tierras colectivas de comunidades negras. De igual manera, se ha incrementado el nivel de vulnerabilidad de las mismas como consecuencia del continuo desabastecimiento alimentario generado por las restricciones a la movilidad de personas y víveres establecidas en la región, hecho en el que se ha identificado también responsabilidad de la Fuerza Pública[35].

29. Entre junio de 2004 y junio de 2008, la Comisión Colombiana de Juristas ha registrado para los pueblos indígenas y la población afrodescendiente un total de 333 homicidios, y 170 desapariciones forzadas, de las cuales 30 desembocaron en homicidios. En el mismo período, se registraron 277 casos de detenciones arbitrarias y 72 casos de secuestros o toma de rehenes cometidos contra personas indígenas o afrodescendientes[36].

30. Un caso emblemático de la violación al derecho a la vida de líderes indígenas es el del asesinato, en diciembre de 2008, de Edwin Legarda, indígena Coconuco, por parte del Ejército colombiano[37]. Edwin Legarda, esposo de Aida Quilcué, Consejera Mayor del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), fue asesinado cuando se movilizaba en una camioneta reconocida como de propiedad del CRIC en el departamento del Cauca. De acuerdo con el Gobierno colombiano, que ha reconocido la autoría de los hechos por parte del Ejército, el grupo de soldados campesinos adscritos al Batallón José Hilario López de Popayán disparó por error al vehículo en el que se transportaba Edwin Legarda, pues éste supuestamente no se detuvo en un retén militar. Sin embargo, después del ataque, el cuerpo de Edwin Legarda presentaba tres impactos de bala, y el vehículo del CRIC presentó 17 impactos, dos en el frente y 15 a los lados, impactos que, de acuerdo con un informe reciente de la Defensoría del Pueblo "desmienten la versión inicial según la cual la tropa disparó ante la omisión de pare"[38]. Su muerte ocurrió cuando se dirigía a recoger a su compañera y conducirla al resguardo de Togoima en Tierradentro, donde discutirían el desarrollo de la Minga Indígena y ella presentaría un informe de su participación en el Examen Periódico Universal que realizó el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008 en Ginebra sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia[39].

31. Otro ejemplo de las constantes violaciones que sufren los pueblos indígenas es el del pueblo Kankuamo que, desde el año 2004 y a raíz de una serie de señalamientos, declaraciones de informantes y de desmovilizados, ha sido víctima de detenciones arbitrarias. Cerca de 50

32 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61° período de sesiones, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia,* E/CN.4/2005/10, 28 de febrero de 2005, párr. 37.

33 Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 62° período de sesiones, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2006/9, 20 de enero de 2006, párr. 84.

34 Ibídem.

35 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Balance de la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia, agosto de 2004 a abril de 2007, Bogotá D.C., 2007, pág. 288..

36 Base de datos Comisión Colombiana de Juristas.

37 Consultado en: Periódico El Tiempo.com 1 de mayo de 2009, disponible en http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/capturan-a-siete-militares-por-asesinato-del-esposo-de-la-lider-indigena-aida-quilcue_5108247-1.

38 Consultado en: Periódico El Tiempo.com 1 de mayo de 2009, disponible en http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/capturan-a-siete-militares-por-asesinato-del-esposo-de-la-lider-indigena-aida-quilcue_5108247-1.

39 Consultado en: Periódico El Tiempo.com 16 de diciembre de 2008 y 30 de abril de 2007 y Comunicado a la Opinión Pública – CINEP, disponible en: http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/cinep_comunicado5.pdf.

personas han sido detenidas, entre hombres y mujeres Kankuamos, la mayoría de los cuales han recuperado su libertad por falta de pruebas que los incriminen[40].

32. La población afrodescendiente también sufre graves violaciones a sus derechos. Un ejemplo es el de la cuidad de Buenaventura, donde la violencia ha afectado tanto a las zonas rurales como urbanas[41]. Con la llegada de los paramilitares en 2000, se recrudeció el conflicto. Entre 2000 y 2001 se reportaron 46 masacres[42]. Durante el mismo lapso, en el Corregimiento No. 8 y la carretera Cabal Pombo se registraron 4 masacres, 34 pobladores de la zona asesinados, y 3.207 personas desplazadas. Durante 2001, en la cuenca del río Yurumanguí, los enfrentamientos entre las FARC y los paramilitares dejaron un saldo de 5.300 personas desplazadas, 4 asesinadas, y un caserío (El Fuerte) incendiado[43]. En El Fuerte 8 personas fueron asesinadas ese año por los paramilitares, varias mujeres fueron violadas y toda la población fue amenazada[44]. Hacia septiembre de 2003 se habrían desplazado otras 3000 personas hacia las bocanas de los ríos, por miedo a alejarse demasiado de sus tierras[45]. "[L]a situación hasta abril de 2005 continuó en franco deterioro: los homicidios durante el 2003 fueron 268, en 2004 llegaron a 300 y en [2005] a 120"[46]. Durante 2006 y 2007 la crisis se hizo aún más profunda. El desplazamiento registrado entre 2006 y 2007 fue 13 veces mayor al de 2004, y ha afectado particularmente el área urbana[47].

33. La Corte Constitucional ha recalcado en la situación de Buenaventura[48]. Resalta su descripción de la ciudad: "[a]hora, en la ciudad, no hay nadie que no conozca a una víctima de la guerra. En dos años, allí han asesinado 797 personas, en la misma cantidad de muertes que dejaría la caída de cuatro Boeings con el cupo completo. (…) Ahora, al caminar por Buenaventura, el rastro de la guerra está por ahí, en cualquier parte. Todos conocen a una víctima, un herido, una viuda, un huérfano, un policía mutilado, un negocio cerrado, un sufrimiento inconcluso"[49].

34. Estas violaciones adquieren manifestaciones particulares en el caso de las mujeres víctimas del conflicto armado. De acuerdo con datos de una encuesta realizada durante el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento[50], el 31% de las mujeres relataron haber recibido agresiones físicas durante el desplazamiento. Más de la mitad de las mujeres encuestadas (el 58,62%) afirmó conocer casos de agresiones contra otras mujeres afrodescendientes desplazadas. Sólo el 30% de las mujeres agredidas denunció los hechos, las demás no lo hicieron por miedo, falta de garantías, o desconocimiento de las vías institucionales para hacerlo[51]. Muchas de estas mujeres desplazadas revelaron además haber sido víctimas de agresiones motivadas por su color de piel (el 63,79%) y por su contextura física (el 24,13%). Afirman haber recibido expresiones de insultos despectivos relacionadas con la raza, entre las cuales las más comunes fueron "chocorramo", "negra hijueputa" y "aquí no aceptamos negras"[52]. Más del 20% de las mujeres afirmó haber sido víctima de violación sexual o de chantajes sexuales.

40 Fundación Hemera. Tensa calma en la Sierra: El caso del Pueblo Kankuamo. Informe sobre la situación de derechos humanos del pueblo Kankuamo de la Sierra Nevada de Santa Marta elaborado por la Fundación Hemera en el período comprendido entre el año 2003 y 2006. Bogotá, septiembre de 2006.

41 Gobernación del Valle del Cauca, Oficina Gestión de Paz y Convivencia, en convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2004. *Diagnóstico de la población en situación de desplazamiento -PSD- asentada en el municipio de Buenaventura.* Febrero de 2004.

42 Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Documento CONPES 3410 de 2006 "Política de Estado para Mejorar las Condiciones de Vida de la Población de Buenaventura"*, Bogotá, febrero de 2006.

43 Gobernación del Valle del Cauca, 2004. *op. cit.*

44 Afrodes y Global Rights, 2007. Asociación de afrocolombianos desplazados (Afrodes) y Global Rights (2007). Luces y contraluces sobre la exclusión. Bogotá: Afrodes y Global Rights.

45 Gobernación del Valle del Cauca, 2004. *op. cit.*

46 DNP, 2006. *op. cit.*

47 Comisión Colombiana de Juristas. 2007. *Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas*, julio de 2006 a diciembre de 2007.

48 Corte Constitucional, auto 005 de 2009, Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda.

49 Ibídem.

50 Durante el encuentro fueron encuestadas 150 mujeres afrocolombianas desplazadas. Se aplicó una encuesta que constaba de 70 preguntas abiertas, distribuidas en cuatro categorías: información general, identidad étnica, condición de la situación de desplazamiento, efectos de la violencia contra la participación de mujeres y sus organizaciones. La encuesta fue realizada de forma simultánea en eventos realizados del 4 al 11 de noviembre de 2006, en las ciudades de Cartagena, Cali, Quibdó, Tumaco y Bogotá. AFRODES, ACNUR Y UNIFEM. 2007. *Primer Encuentro Nacional De Mujeres Afrocolombianas en situación de Desplazamiento.*

51 Ibídem.

52 Ibídem.

35. Estas situaciones son prueba contundente de las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad física que enfrentan la población afrocolombiana y los pueblos indígenas, y de la ausencia de garantías en la protección de estos derechos por parte del Estado. Según la Comisión Colombiana de Juristas, "las amenazas de muerte, los enfrentamientos, las muertes de familiares, la presión para colaborar con diferentes partes del conflicto y las restricciones a los bienes básicos" ocurren de manera generalizada en diferentes lugares del país, como Antioquia, Cauca, Chocó y Nariño[53].

G. Derechos políticos

36. A pesar de que la Constitución colombiana protege el derecho de los pueblos indígenas a conformar los órganos de elección popular[54] la implementación de las normas constitucionales ha limitado esta garantía. En la práctica se ha permitido que candidatos pertenecientes a partidos o movimientos políticos que hacen parte de circunscripciones no indígenas se inscriban y participen en la circunscripción especial establecida a favor de los pueblos indígenas, con lo que se restringe sus posibilidades de acceder a las curules, que en principio se establecen a su favor.
37. Por otro lado, la Constitución garantiza la diversidad étnica y cultural en Colombia (C.P., Art.7), lo que implica garantizar el acceso de las minorías étnicas a las funciones públicas en condiciones de igualdad, identificar los factores que impiden el igual acceso y la presencia equitativa de los afrodescendientes e indígenas en todos los niveles del sector público y en particular en la administración de justicia, y adoptar medidas apropiadas para eliminar los obstáculos identificados y para promover la igualdad de acceso y la presencia equitativa de indígenas y afrodescendientes en la administración pública[55].
38. Lamentablemente, la mayoría de las entidades públicas en Colombia carecen de información diferenciada que incluya la variable étnica y que permita determinar la participación de los grupos étnicos en su planta de personal[56]. El ODR concentró su investigación en las entidades involucradas en el sistema de administración de justicia en Colombia, que tampoco producen esta información de manera sistemática. Por ejemplo, las Fuerzas Militares desconocen el número de personas afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales vinculadas a la entidad porque "no existe tal discriminación en la base de datos en razón de la raza"[57]. La Policía Nacional tampoco cuenta con un consolidado a nivel nacional sobre la participación de personas afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales vinculadas a la institución[58]. La Fiscalía General de la Nación afirmó que no se recolecta información sobre la pertenencia étnica y/o racial de sus funcionarios[59]. El Inpec tampoco registra esta información de sus funcionarios[60].
39. El Consejo Superior de la Judicatura, que coordina el sistema de información de la Rama Judicial (Ley 270 de 1996), reporta un total de 659 servidores judiciales afrodescendientes, afrocolombianos, negros, palenqueros o raizales[61]. A pesar de no contar con la información sobre la totalidad de servidores judiciales vinculados a la Rama Judicial

53 Comisión Colombiana de Juristas, *Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas*, julio de 2006 a diciembre de 2007.

54 Artículos 171 y 176.

55 Programa de Acción de Durban, párr. 11 y 74.

56 Al respecto ver la sección I. 1 del Informe alterno al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (versión completa)

57 Respuesta del 9 de abril de 2008 del Ejército Nacional al derecho de petición enviado por el ODR.

58 De la información solicitada por el ODR a las oficinas departamentales y municipales, tan sólo tres de ellas –Nariño, Valle y Cali – brindaron la información completa sobre el número de personas afrodescendientes vinculadas con respecto al total del personal. Las demás oficinas no proporcionaron información o la proporcionaron de manera incompleta. El ODR solicitó la información a la Dirección Nacional de la Policía, a la Policía de los departamentos de Antioquia, Valle, Cauca, Nariño, Chocó, Bolívar, Atlántico y San Andrés; igualmente se solicitó información a la Policía Metropolitana de Bogotá, Cali y Medellín. No se obtuvo respuesta de la Dirección Nacional de la Policía, de la Policía Metropolitana de Bogotá, ni de los departamentos de Bolívar, Atlántico ni Chocó. Al respecto ver respuestas del 26 de febrero de 2008 del Departamento de Policía del Valle, del 27 de noviembre de 2007 y del 20 de febrero de 2008 del Departamento de Policía de Santiago de Cali, del 25 de febrero de 2008 del Departamento de Policía de Nariño, del 29 de noviembre de 2007 y del 22 de febrero de 2008 del Departamento de Policía de Antioquia, del 13 de diciembre de 2007 de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, del 23 de febrero de 2008 del Departamento de Policía de San Andrés y Providencia, y del 21 de diciembre de 2007 y del 28 de marzo de 2008 del Departamento de Policía de Cauca, a los derechos de petición enviados por el ODR.

59 Respuesta del 31 de enero de 2008 de la Fiscalía General de la Nación al derecho de petición enviado por el ODR.

60 Respuesta del 8 de septiembre de 2008 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) al derecho de petición enviado por el ODR.

61 Respuesta del 7 de marzo de 2008 del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, al derecho de petición enviado por el ODR.

para poder determinar los niveles de participación de la población afro, es posible analizar el rango de ubicación de las personas afrodescendientes: del total de 659 funcionarios afro, el 10,4% (69 personas) son jueces promiscuos o municipales; el 6,8% (45 personas) son jueces de circuito y de circuito especializado; y el 2,8% (19 personas) son magistrados de tribunales. Finalmente, en las altas cortes (Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura), no hay magistrados afrodescendientes.

40. En ausencia de información confiable sobre la participación de grupos étnicos en la función pública, y en particular en la administración de justicia, no es posible que el Estado cumpla con su obligación de establecer políticas que garanticen la participación de los grupos étnicos en sus entidades.

41. Además de la participación en la función pública, los derechos políticos de los grupos étnicos incluyen el derecho a gobernarse por sus propias autoridades. Ésta es una importante garantía que pretende conservar la identidad de los grupos étnicos, permitiendo que se gobiernen de acuerdo con sus costumbres y tradiciones. En Colombia los pueblos indígenas gozan de reconocimiento constitucional de la autonomía de sus autoridades tradicionales. Las autoridades tradicionales de las comunidades negras por su parte no cuentan con el reconocimiento jurídico de su derecho de autogobierno. Esta situación afecta directamente el derecho de autodeterminación de la población afrodescendiente y el derecho a la diversidad cultural de la que es titulares.

42. Estos derechos también se ven afectados por la reiterada violación al derecho a la consulta previa en cabeza de los grupos étnicos. Actualmente en Colombia los grupos étnicos no cuentan con un procedimiento que respete su derecho a la integridad cultural, ni que les haya sido consultado adecuadamente[62]. El derecho a la consulta previa de los grupos étnicos ha sido violado constantemente por el Estado mediante medidas legislativas[63] y administrativas[64], como se vio en la sección sobre el artículo 2.

H. Propiedad, Territorio y desplazamiento forzado

H.1 Territorio y desplazamiento forzado

43. Sin duda alguna, el desplazamiento forzado es la situación que afecta de manera más grave el pleno disfrute de los derechos de los grupos étnicos. Este fenómeno ha agudizado la situación de pobreza extrema y marginalidad que históricamente ha afectado a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes, a tal punto que ha dado lugar a una grave crisis humanitaria, que genera la violación sistemática de un extenso número de derechos de quienes lo padecen.

44. Esta afectación especial generada contra los pueblos indígenas y las comunidades negras se debe a cuatro factores principales. En primer lugar, a que muchos de sus territorios se ubican en zonas y corredores estratégicos para los actores del conflicto armado. En segundo lugar, a que sus territorios son apetecidos para el desarrollo de proyectos económicos altamente rentables, tanto legales como ilegales. En tercer lugar, a la marginación y la discriminación secular de la cual han sido objeto. Y en cuarto lugar, a la disputa sobre la tenencia y propiedad de la tierra, que ha sido un factor común a varios casos de desplazamiento forzado.

45. A pesar de esta preocupante situación, el Estado colombiano no ha desarrollado políticas serias para hacerle frente a este problema, y de las pocas medidas que ha elaborado, la puesta en práctica de varias de ellas ha develado su ineficacia.

46. Respecto de los pueblos indígenas, la respuesta

62 El decreto 1320 de 1998 que establece el procedimiento de consulta previa, sólo lo hace para los proyectos que requieren de licencia ambiental. Todas las intervenciones que no tienen este requisito ambiental son consultadas con un procedimiento establecido unilateralmente por la entidad encargada de ello –Ministerio del Interior y de Justicia-, con base en las recomendaciones de la Comisión OEA-Harvard para las prácticas de consulta previa. Esta situación hace que las prácticas de consulta previa difieran entre sí de acuerdo con el tipo de proyecto.

63 Tal es el caso de la Ley Forestal, declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en Sentencia C-030 de 2008, por violación del derecho a la consulta previa. Lo mismo ocurrió con el Estatuto de Desarrollo Rural (Sentencia C-175 de 2009)

64 Un ejemplo de ellas es el de la creación de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, que no fue consultada. Un amplio sector del movimiento afrocolombiano y sus organizaciones sociales la han rechazado enfáticamente por este motivo y, en consecuencia, su conformación fue excluyente y orientada por criterios exclusivamente políticos. Al respecto ver: Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. *op. cit.*, capítulo 8 sobre legislación.

estatal al desplazamiento forzado se ha limitado a la expedición de algunos documentos normativos, cuyos enunciados hacen una limitada referencia a la obligación de adoptar medidas de prevención y atención con enfoque étnico. A continuación se hace referencia a dos de ellos: el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, y el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada.

47. i) *El Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada*: El Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada ("Plan") fue aprobado en 1997, y en él se consagraron algunas medidas de atención especial para los pueblos indígenas, al incluirse el "enfoque diferencial" como parte de las directrices que debían guiar la política de atención a la población desplazada, y al consagrar la obligación del Estado de "desplegar medidas" específicas para la prevención del desplazamiento de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes.

48. Sin embargo, las formulaciones del Plan no se han traducido en acciones efectivas para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en situación de desplazamiento, ni para prevenir el riesgo de estarlo. Por el contrario, la Corte Constitucional de Colombia ha llamado la atención acerca de las deficiencias de la política pública en atención a la población indígena en condición de desplazamiento. En este sentido, ha señalado que aun cuando los pueblos indígenas, junto con las comunidades afrodescendientes, son los que han sufrido un impacto proporcionalmente mayor frente al total de víctimas del desplazamiento forzado, *"[e]l desplazamiento forzado es una de las áreas en las que se ha detectado uno de los vacíos más preocupantes en la política de atención [al desplazamiento]"* [65].

49. ii) *El Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada*: El Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada ("Consejo") es un órgano consultivo y asesor, encargado de formular políticas públicas y garantizar la asignación presupuestal para la ejecución de las mismas. En ejercicio de estas funciones, el Consejo ha expedido distintos documentos orientados a proteger a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes[66]. Si bien estos documentos persiguen adecuar la acción estatal a las obligaciones internacionales en materia de atención diferencial a los pueblos indígenas, se trata de medidas precarias e insuficientes para lograr los objetivos que se han propuesto. Ésta fue la conclusión a la que llegó la Corte Constitucional, cuando señaló, en un reciente pronunciamiento en 2009, que "es difícil ver cómo estos documentos se han traducido, en la práctica, en acciones concretas de prevención de la afectación desproporcionada del conflicto armado sobre los pueblos indígenas colombianos, de prevención del desplazamiento forzado causada por el conflicto armado, o de atención material diferencial y oportuna a sus víctimas"[67].

50. La insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado colombiano también se pone en evidencia si se tiene en cuenta que la situación de desplazamiento de los pueblos indígenas aumenta y continúa agravándose. En este sentido, un informe de 2007 de ACNUR reveló que en el período comprendido entre 2004 y 2007 cerca de 30.000 indígenas fueron desplazados forzadamente de sus territorios[68].

51. Un ejemplo paradigmático de esta situación es el del pueblo indígena Awá, que en febrero de 2009 denunció la comisión de dos masacres en su territorio. Las FARC reconocieron ser autoras del asesinato de 8 miembros de este pueblo, por sus supuestos vínculos con la Fuerza Pública, y del desplazamiento forzado de 400 personas. Estos hechos sucedieron a pesar de las constantes denuncias formuladas por las autoridades y líderes del pueblo Awá, que incluso habían logrado que la Defensoría del Pueblo de Colombia emitiera el Informe de Riesgo N° 53 el 5 de junio de 2008 y otros informes de seguimiento.

52. Respecto de las comunidades afrodescendientes, en Colombia existen normas que protegen su derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios que tradicionalmente han ocupado, siendo la más importante de ellas la Ley 70 de 1993. No obstante, estos derechos no han sido verdaderamente protegidos en la práctica, debido a que existen distintos factores que obstaculizan la garantía de este derecho, tales como la aplicación parcial de la ley, el conflicto armado, la expansión

65 Corte Constitucional, auto 218 de 2006.

66 Entre ellas, se destacan las siguientes: el acuerdo 03 de 2006, "*Por el cual se definen acciones para garantizar el derecho a la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias*"; el acuerdo 08 de 2007 *"Por el cual se adoptan medidas tendientes a la construcción de la política diferencial para la atención a la población en situación de desplazamiento"*; y el Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desapariciones.

67 Corte Constitucional, auto 004 de 2009.

68 ACNUR, 2007. *op. cit.,* pág. 284.

de monocultivos, la realización de megaproyectos y las fumigaciones de cultivos de uso ilícito. Todos estos elementos afectan considerablemente la permanencia de la población afrocolombiana en sus territorios y generan altas tasas de desplazamiento forzado en dicha población.

53. A estas dificultades de hecho deben sumarse algunas deficiencias legales que impiden a las comunidades afrodescendiente el goce efectivo del derecho a la propiedad sobre sus territorios. En este sentido, es importante resaltar que el Estado colombiano aún no ha reglamentado los capítulos de la Ley 70 relativos al uso de la tierra y protección de los recursos naturales (Cap. IV), recursos mineros (Cap. V) y la planeación y fomento del desarrollo económico y social (Cap. VII), lo que impide el disfrute del derecho a la propiedad colectiva.

54. La insuficiente protección del derecho a la propiedad es una de las principales causas de desplazamiento forzado de comunidades afrodescendientes. Al respecto, la Corte Constitucional ha hecho notar que existe un vínculo claro y directo entre, por un lado, la existencia de conflictos derivados de la titulación de la propiedad colectiva de las tierras y, de otro lado, el desplazamiento forzado causado por grupos armados al margen de la ley interesados en utilizar estos territorios[69].

55. Según datos de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), los afrocolombianos son la minoría étnica más numerosa entre el grupo de personas desplazadas en Colombia. De hecho, representan casi la cuarta parte de la población desplazada del país (22,5%). En total, el 12,3% de los afrocolombianos se encuentran en situación de desplazamiento forzado[70].

56. La situación es especialmente grave en los territorios que han sido titulados colectivamente a comunidades negras en el Pacífico. Un total de 252.541 personas han sido expulsadas de estos territorios[71]. Esta cifra representa el 79% de la población que está registrada como sujeto de derecho a la titulación colectiva[72].

57. El ejemplo de Nariño ilustra la situación. Los Consejos Comunitarios afrocolombianos del municipio de El Charco denunciaron en 2007 la grave situación humanitaria que viven en materia de desplazamiento: escasean los alimentos, medicamentos y combustibles, impidiendo a las personas recibir atención en salud; las agresiones físicas, verbales y psicológicas han afectado gravemente la salud física y mental de las comunidades[73]. Así lo relata un habitante de Tumaco: "[h]acia la población desplazada de nuestro municipio Tumaco, sólo mira el maltrato de parte de los funcionarios, que gritan ofendiendo con palabras soeces causando trastornos sicológicos y físicos poniendo a la población en carreras para poder recibir un mercado y esto ha causado accidentes"[74].

H.2 Megaproyectos, monocultivos y cultivos de uso ilícito

58. Los territorios que tradicionalmente han sido habitados por pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes han sido seriamente afectados por la existencia de proyectos de infraestructura, los monocultivos y los cultivos de uso ilícito.

59. En el caso de las comunidades afrodescendientes, éstas se han visto especialmente afectadas por los proyectos de infraestructura que se realizan en la región Pacífica, así como por el monocultivo de palma de cera y por los cultivos de uso ilícito. Las empresas palmicultoras han talado grandes extensiones de bosque primario, han drenado los suelos y han construido infraestructura vial en los territorios colectivos para dar paso al monocultivo. Estas acciones han modificado el uso del suelo de los territorios y generado serios impactos ambientales, con graves implicaciones en la seguridad alimentaria de las comunidades, ya que a medida que el cultivo de palma avanza en los territorios colectivos, sus cultivos de subsistencia desaparecen y las personas salen del territorio en busca de otros medios de subsistencia.

60. Un ejemplo es el de los líderes comunitarios del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, así como los del Bajo Mira y Frontera quienes han sufrido amenazas constantes por la defensa de su territorio, que han resultado en asesinatos

69 Corte Constitucional de Colombia, Auto 005 de 2009.

70 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). 2008. *Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua*, 22 de mayo de 2008, Consultado en la página web: http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157.

71 Afrodes y Global Rights, 2007. *op. cit.*

72 Ibídem.

73 Afrodes y Global Rights, 2007. *op. cit.*

74 Corte Constitucional, 2009. *op. cit.*

y desplazamiento forzado[75]. Este desplazamiento de los líderes de las comunidades negras tiene serias consecuencias como la llegada al territorio de colonos que han ocupado las tierras y bienes y, en algunos casos, han sembrado cultivos de uso ilícito. En consecuencia, las autoridades estatales continúan con las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito sin que las comunidades negras puedan intervenir de forma alguna en la decisión.

61. Por el lado de los pueblos indígenas, la situación no debe generar menos alerta. Éstos han visto afectado su derecho a la propiedad sobre sus territorios por las fumigaciones que se realizan para erradicar los cultivos de uso ilícito, así como por la construcción de represas y puertos en sus tierras tituladas y en sus territorios ancestrales. Con ocasión de estos hechos, desde el año 1993 hasta el 2006, la Corte Constitucional ha fallado cerca de 18 tutelas a favor de los pueblos indígenas en casos de violación del derecho al territorio por proyectos de intervención o grandes obras de infraestructura.

62. Uno de los casos paradigmáticos ha sido el de la construcción de la represa de Urrá en el territorio del pueblo Embera Katío. La represa de Urrá fue construida sin la adecuada consulta a los pueblos indígenas, con serias afectaciones sobre su cultura, prácticas tradicionales de subsistencia y atentando directamente contra su supervivencia como grupo étnico. Las comunidades del pueblo Embera Katío fueron desplazadas de sus zonas de habitación y reubicadas en lugares en donde no les era posible continuar con sus prácticas de subsistencia como la pesca y la caza[76]. Estos impactos fueron demostrados en el proceso de tutela ante la Corte Constitucional, en el que se decretaron indemnizaciones y acciones de mitigación de daños a favor del pueblo Embera. Los actores estatales y privados involucrados fueron obligados a constituir un comité de seguimiento de dichas obligaciones y de las medidas de readaptación al pueblo indígena.

H.3 Consulta Previa

63. El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y de la población afrodescendiente ha sido constantemente violado por las autoridades colombianas en los casos de proyectos de infraestructura y de explotación de recursos naturales, los cuales, según se indicó, son una de las principales causas del desplazamiento forzado en Colombia.

64. Frente al incumplimiento por parte de las autoridades colombianas de su obligación de hacer valer este derecho, los pueblos indígenas han acudido a la Corte Constitucional solicitando protección de su derecho fundamental a ser consultadas. Si bien en varias oportunidades la Corte ha decidido amparar el derecho a la consulta, los proyectos de infraestructura se han adelantado y por tanto, los daños y perjuicios sobre los pueblos indígenas se han causado. La violación del derecho a la consulta previa en obras de infraestructura y proyectos de explotación de recursos naturales amenaza directamente la supervivencia de los pueblos indígenas como grupos étnicos.

65. Un caso que ilustra las constantes violaciones a este derecho que sufre la población afrocolombiana es el de las cuencas del Curvaradó y Jiguamiandó en el Chocó. Desde finales de los noventa, estas comunidades han denunciado la entrada de inversionistas y cultivos de palma en sus territorios sin que se hubiesen surtido las consultas previas requeridas. Este fenómeno de despojo territorial ha estado acompañado de hostigamientos y amenazas contra la población, por lo que muchas familias se han visto obligadas a desplazarse forzosamente de su territorio[77].

66. Después de muchos años de violencia y esfuerzos por el reconocimiento del territorio, en 2001 el Estado colombiano otorgó el título colectivo a las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó. En 2005 el Incoder expidió dos resoluciones para deslindar las tierras de propiedad colectiva, de los predios de propiedad privada de particulares. Sin embargo, a diciembre de 2008, dichas resoluciones no se han traducido en la entrega material de la extensión de cerca de 8.000 Has. usurpadas a las comunidades negras del municipio del Carmen del Darién en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó. Esto sucedió a pesar de que la OIT estableció en 2007 que el derecho a la consulta

75 El 25 de junio de 2008 el secretario general del Consejo Comunitario del Bajo Mira fue asesinado dentro del territorio colectivo por personas desconocidas. Tres meses después, el 7 de octubre de 2008, el fiscal de la Junta del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera fue asesinado en el casco urbano del municipio de Tumaco por un desconocido. Después de este hecho, los demás miembros de la Junta del Consejo Comunitario se vieron en la obligación de abandonar el territorio y desplazarse a un casco urbano diferente y alejado de sus tierras sin que hasta el momento (febrero de 2009) hayan podido regresar.

76 Corte Constitucional, sentencia T-652 de 1998. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

77 Comisión Colombiana de Juristas, 2007. *op. cit.*

previa había sido violado y con ello el derecho a la integridad cultural y el derecho al territorio. La OIT pidió al Estado colombiano realizar la consulta con estas comunidades y garantizar la restitución de las tierras[78]. No obstante, muchas de las familias no han podido regresar a su territorio porque aún hay presencia de grupos paramilitares, no hay garantías para un retorno seguro y los hostigamientos no se han detenido, como lo constató en 2009 la Corte Constitucional[79].

H.4 Retorno, reasentamiento y reintegración

67. El Estado colombiano no ha implementado medidas orientadas a asegurar el proceso de retorno o reubicación de los miembros de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes que se encuentran en situación de desplazamiento, dificultando la estabilización socioeconómica de estas personas. El Estado tampoco ha establecido medidas para proteger y restituir los bienes abandonados por ellas al momento del desplazamiento.
68. A pesar de que existe desde 2006 un "Protocolo para el acompañamiento de los procesos de retorno o reubicación de la población desplazada", cuya ejecución se encuentra a cargo de la Agencia Acción Social[80], y que contempla un acompañamiento por parte del Estado en los procesos de retorno, en la práctica este Protocolo no ha funcionado adecuadamente, ya que muchos afrocolombianos desplazados se han visto abandonados al momento de retornar o de reubicarse, o han encontrado serias dificultades para ello.
69. Un caso ilustrativo es el de las comunidades de la zona rural de la parte baja del río Naya en el municipio de Buenaventura. En el 2001 un grupo de paramilitares llegó hasta la zona y masacró a más de cuarenta personas entre indígenas y afrocolombianos. Los sobrevivientes se desplazaron masivamente para evitar ser asesinados, y seis años después no habían podido retornar porque no existen garantías de seguridad[81].

I. Derechos económicos, sociales y culturales

I.1 Derecho al trabajo de la población afrocolombiana

70. En Colombia no existen medidas que tengan como fin erradicar y prevenir la discriminación en el trabajo. Esta ausencia de medidas se puede ver en varios escenarios. En primer lugar, no existen medidas legislativas dirigidas a proteger el derecho al trabajo libre de discriminación para las minorías étnicas. En segundo lugar, existen pocas cifras oficiales que permitan tener idea del número de afrocolombianos que desempeñan funciones oficiales, así como de las condiciones en las que tales labores son desempeñadas. Y en tercer lugar, las escasas cifras que existen al respecto dan cuenta de que la proporción de afrodescendientes que ocupan cargos oficiales es muy reducida, y en la mayoría de los casos las funciones que los afrodescendientes desempeñan son administrativas o de servicios generales, mientras que son muy pocos los que ocupan funciones directivas.

71. La Corte Constitucional también ha resaltado la ausencia de medidas dirigidas a proteger este derecho de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento. Al respecto, resalta el Alto Tribunal cómo "[a]ntes del desplazamiento el 70,6% respondió tener trabajo, es decir producía ingresos; el 60,1% tenía la vivienda totalmente pagada y en general sus hijos e hijas estudiaban, lo que garantizaba una estabilidad física y emocional de la familia. Después del desplazamiento el 74,2% perdió el trabajo y solo el 3,5% ha pagado totalmente la vivienda, manteniéndose en el 3,2% las personas que trabajan. Usando estas cifras (…) se calculó que antes del desplazamiento 65,3% de necesidades hogareñas fueron satisfechas, mientras que después del desplazamiento esta cifra bajó hasta el 38.8%, representando un 59% de deterioro en la calidad de vida para los afro colombianos desplazados" (nota de pie omitida)[82].

78 Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2007. CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169).

79 Corte Constitucional, 2009. *op. cit.*

80 La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es una entidad gubernamental que tiene el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerable afectadas por la pobreza, la violencia y el narcotráfico. Para mayor información sobre esta entidad, ver http://www.accionsocial.gov.co/portal/default.aspx.

81 Afrodes y Global Rights, 2007. *op. cit.*

82 Corte Constitucional, auto 005 de 2009. *op. cit.*

I.2 Derecho a la vivienda de la población afrocolombiana

72. Los afrocolombianos se encuentran en una situación muy desigual en el goce de su derecho a la vivienda frente al resto de la población. Las condiciones de vivienda de la población afrocolombiana suelen caracterizarse por una ausencia de seguridad jurídica de la tenencia. Esta circunstancia es en gran parte consecuencia de la situación de precariedad, inseguridad, violencia y constantes amenazas que vive esta población en sus territorios ancestrales. Adicionalmente, las viviendas de los afrocolombianos suelen tener menor disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, y son por ello menos aptas para la habitabilidad83.

73. Frente a esta problemática el Estado colombiano no ha elaborado una política pública que promueva la existencia de condiciones equitativas en el goce de la vivienda a favor de la población afrocolombiana. En este sentido, por un lado, no se han adoptado medidas legislativas con un enfoque diferencial, destinadas a mejorar las condiciones de vivienda de los afrocolombianos y que tengan en cuenta el criterio de adecuación cultural. Por otro lado, no existen indicadores estatales precisos que permitan medir el grado de insatisfacción de este derecho respecto de la población afro, con lo cual se hace más difícil que se diseñe una política pública seria que tenga como firme propósito optimizar el disfrute del derecho a la vivienda a la población afrodescendiente84.

74. La situación de la vivienda de los afrodescendientes desplazados es aún más precaria. La Corte Constitucional recogió en su auto 005 de 2009 un estudio realizado por la Corporación para el Desarrollo Social y Empresarial de los Pueblos Afrocolombianos (ECODESARROLLO). El estudio, que se realizó en 2005 en Bogotá y en los departamentos de la Guajira, Atlántico, Bolívar, Cesar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Chocó, Cauca, Valle y Nariño, entrevistando a 17.043 personas, demostró cómo antes del desplazamiento el 60,1% de los afrocolombianos tenía vivienda propia, y después sólo el 3,5% eran propietarios85. La calidad de las viviendas también empeora después del desplazamiento. "[A]ntes del desplazamiento el 65,6% de la población afrocolombiana encuestada vivía principalmente en casa, el 19,2% vivía en rancho o choza, el 1,9% en apartamento. Pero después del desplazamiento, la población que vive principalmente en ranchos o chozas es del 33,4%, 32,7% en casas, 10,4% en piezas, 7,5% en cambuches y el 6,1% en apartamentos"86.

I.3 Derecho a la salud

75. El sistema de salud en Colombia presenta carencias en la protección y garantía del derecho a la salud de los pueblos indígenas y de las comunidades afrodescendientes, además de vacíos en la producción de información que incluya la variable étnico- racial en materia de salud.

76. Respecto de los pueblos indígenas, en 2001 se adoptó una ley para reglamentar su participación en el sistema de seguridad social en salud87. Esta ley propone dar respuesta a un sistema de salud que resultaba inadecuado para los pueblos indígenas porque no atendía sus costumbres y tradiciones; no reconocía su autonomía en la toma de decisiones; y no planteaba políticas que tuvieran la capacidad de mejorar sus condiciones de vida. La ley aprobada reconoce la diversidad étnica y cultural, reglamenta la incorporación de las autoridades indígenas a los organismos encargados de diseñar e implementar la política; establece una protección especial otorgada a las mujeres indígenas gestantes y a los niños indígenas menores de cinco años; y reconoce los saberes y prácticas indígenas como parte de los planes y programas que definen cuáles son los servicios de salud a los que tienen derecho las comunidades.

77. Sin embargo, la implementación de la ley ha presentado limitaciones para garantizar de manera adecuada el derecho a la salud de los pueblos indígenas que viven en lugares marginados, con difícil acceso por medios de transporte tradicionales. Además, dicha ley no contiene previsiones similares para ser aplicadas a favor de las comunidades afrodescendientes.

78. Respecto de la población afrocolombiana aunque el Ministerio de la Protección Social, a través

83 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. *op. cit.*, capítulo 5 sobre vivienda.

84 Ibídem.

85 Corte Constitucional, auto 005 de 2009. *op. cit.*

86 Ibídem.

87 Principalmente, ver ley 691 de 2001, *"mediante la cual se reglamenta la participación de los grupos étnicos en el Sistema General de Seguridad Social en Colombia"*.

del Grupo de Asuntos Étnicos y de Género, adelanta desde 2004 un proceso de creación del diagnóstico y diseño de la política de salud para los grupos étnicos en Colombia[88], esta iniciativa todavía no se ha traducido en resultados concretos de política pública para la salud de la población afrocolombiana.

79. La población afrocolombiana se encuentra en una situación muy precaria en las cuatro esferas que comprende el derecho a la salud: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de la salud. La carencia más notoria es la falta de hospitales, clínicas y centros de salud en buen estado a lo largo de toda la Costa Pacífica, donde se concentra la mayor parte de la población afro y el hecho de que la población afrocolombiana es el sector con menores índices de aseguramiento en salud, y una mayor cantidad de afiliados al régimen subsidiado de aseguramiento en salud[89]. El ODR evidenció esta situación en los cuatro departamentos que se sitúan a lo largo del litoral Pacífico: Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. La situación del Chocó, donde más del 81% de la población es afro, es particularmente preocupante. Allí la prestación del servicio de salud se concentra en las zonas urbanas, donde, sin embargo, está la menor parte de la población[90]. En las zonas rurales del Chocó hay solamente puestos de salud, que "no cuentan con la dotación suficiente para ofrecer una atención adecuada y las plantas físicas se encuentran la mayoría en mal estado, lo cual dificulta más la atención al usuario"[91].

80. Además, la población afrodescendiente en Colombia habita mayoritariamente en zonas donde el perfil epidemiológico se caracteriza por una morbilidad y mortalidad de alta incidencia, y la prevalencia de enfermedades como el paludismo, el dengue, las enfermedades diarreicas agudas, las infecciones respiratorias agudas y la tuberculosis[92].

81. Dos ejemplos dicientes sobre la situación de salud de la población afrocolombiana son la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida. En efecto, la tasa de mortalidad infantil para los niños afrodescendientes es mucho mayor (1,78 veces) que la de la población general[93]. En cuanto a la esperanza de vida, los hombres afrodescendientes viven, en promedio, seis años menos que el promedio nacional, mientras que una mujer negra promedio puede esperar vivir casi once años menos que el promedio nacional[94].

I.4 Derecho a la educación

82. La protección del derecho a la educación de los grupos étnicos sigue siendo una tarea pendiente. En 1994 fue expedida la Ley General de Educación[95] que reconoció el derecho de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente a tener un modelo específico de educación, al que denominó "etnoeducación". Sin embargo, el establecimiento de la etnoeducación presenta varias restricciones que limitan el disfrute pleno del derecho a la educación, por ejemplo: i) se han adoptado medidas gubernamentales que han limitado la aplicación de la ley; ii) no se han adoptado las medidas necesarias para que la cobertura de la educación abarque al total de los miembros de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes; y iii) el modelo de etnoeducación no consagra normas que garanticen el acceso de los miembros de los grupos étnicos a la educación impartida en todos los niveles. Por ejemplo, no existe una política pública que fomente y dé oportunidades para que los miembros de los grupos étnicos (en particular de los pueblos indígenas) ingresen a las universidades.

83. Un ejemplo ilustrativo de la situación que viven los pueblos indígenas en materia de educación se encuentra en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Este Alto Tribunal estudió en

88 Entrevista con la Coordinadora del Grupo de Asuntos Étnicos y de Género del Ministerio de Protección Social, 22 de febrero de 2008, Bogotá.

89 En Colombia, el régimen de aseguramiento en salud se divide en dos: el régimen contributivo, del que hacen parte las personas con capacidad de pago que pueden hacer aportes en seguridad social, y el régimen subsidiado, del que hacen parte las personas sin capacidad de pago, cuya afiliación al sistema está parcial o totalmente subsidiada por recursos públicos que recauda el sistema desde el régimen contributivo.

90 La mayor parte de la población chocoana reside en zonas rurales (el 57%). Respuesta del 25 de marzo de 2008 del Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Chocó al derecho de petición enviado por el Observatorio de Discriminación Racial.

91 Concejo Municipal de Quibdó. 2003. *Acuerdo No. 008 de 2004 "Por medio del cual se aprueba el Plan de desarrollo del Municipio de Quibdó periodo 2004-2007"*. Quibdó. Consultado en la página web: http://quibdo-choco.gov.co/apc-aa-files/66613734633264383130633137613465/Plan_de_desarrollo.pdf

92 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. *op. cit*, capítulo 4 sobre el derecho a la salud.

93 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009, o*p. cit.*, capítulo 2 sobre las cifras de la discriminación.

94 Ibídem.

95 Ley 115 de 1994, *"Por la cual se expide la ley general de educación"*.

la sentencia T-1105 de 2008[96], el caso de una indígena a quien una universidad le había negado la asignación del cupo especial que ésta ofrecía para los miembros de pueblos indígenas. El cupo fue negado por cuanto la indígena no cumplía con el requisito exigido por la universidad de haber terminado su bachillerato en un colegio de la región a la que pertenece el resguardo donde se asienta su comunidad. La indígena alegaba que la universidad no tuvo en cuenta que ella no pudo terminar su bachillerato en un colegio de la región de su resguardo, por cuanto fue desplazada de dicho lugar y tuvo que abandonar la región por razón del conflicto armado. Al final del proceso la Corte Constitucional ordenó a la universidad adoptar las medidas necesarias para abrirle un cupo a la accionante.

84. En el caso de los afrodescendientes, las cifras muestran que las tasas de analfabetismo, repitencia, extraedad y deserción son más altas en comunidades afrocolombianas que en la población mestiza[97]. De acuerdo con datos del Censo de 2005, es preocupante la falta de acceso de la población afro a la educación primaria, secundaria y media. Se trata de un problema que agrava el ciclo de marginalidad que sufre la población afrocolombiana. En el nivel de educación básica primaria, un 10% de los niños y niñas negros de 6 a 10 años no tienen acceso a ella. Esto equivale a un porcentaje de inasistencia que es 27% superior al de los niños y niñas mestizos. En la educación secundaria básica (en edades de 11-14 años), la falta de cobertura es de 12%. En el nivel de educación media, la situación se agrava notablemente: el 27% de los afrocolombianos de 15 y 16 años se quedan por fuera de ella[98].

85. Existen diferentes tipos de discriminación en el acceso y permanencia en el sistema educativo que afectan tanto a los pueblos indígenas como a la población afrodescendiente. Por ejemplo: i) el incumplimiento de la obligación estatal de garantizar una educación primaria gratuita para todas las niñas y niños afrodescendientes del país[99]; ii) la ausencia de recursos públicos que garanticen una infraestructura adecuada, una planta de docentes completa, disponibilidad de materiales educativos adecuados, y acceso a recursos que permitan cerrar la brecha tecnológica; y iii) los menores que logran acceder al sistema se enfrentan a una estructura que no respeta su identidad cultural, que no genera incentivos para retener estudiantes y que no se adapta a sus necesidades educativas[100].

J. Acceso a establecimientos públicos

86. La población afrocolombiana todavía es víctima de discriminación en el acceso a establecimientos públicos. Prueba de ello son los casos que se han presentado en Cartagena y Bogotá en el acceso a discotecas.

87. El primer caso es el de dos jóvenes afrodescendientes a quienes en diciembre de 2004, se les negó la entrada a dos discotecas en la ciudad de Cartagena en razón de su raza[101]. Frente a este caso, la Corte Constitucional colombiana declaró que los hechos constituían un caso de discriminación racial que vulneraba el derecho a la igualdad, a la honra, al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana, y ordenó "prevenir a los representantes legales de las discotecas (...) que en el futuro se abstengan de impedir el ingreso de cualquier persona a esos establecimientos en razón a su raza"[102]. Las jóvenes interpusieron también demandas civiles en las que, luego de un proceso que duró 4 años, se profirió sentencia ordenando a cada discoteca pagar la suma de 50 millones de pesos. Sin embargo, como resultado de la sentencia, las demandantes han sido víctimas de amenazas contra su integridad y su vida[103].

88. Seis meses después, una mujer afrocolombiana presentó una acción de tutela por hechos idénticos en los mismos establecimientos públicos. En esta ocasión, la acción de tutela también fue revisada por la Corte Constitucional y la decisión se ajustó al precedente de la sentencia del año anterior, aunque no ordenó la indemnización[104].

96 Corte Constitucional, sentencia T-1105 de 2008. M.P.: Humberto Antonio Sierra.

97 Ibídem.

98 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Censo nacional de poblaciones*, 2005. Disponible en: http://www.dane.gov.co/censo/ , consultado en junio de 2009.

99 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. *op. cit.*, capítulo 6 sobre el derecho a la educación.

100 Ibídem.

101 Corte Constitucional, sentencia T-1090 de 2005, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

102 Ibídem.

103 Entrevista telefónica con Johana Acosta, febrero de 2009. Diario *El Universal* "Amenazan a mujeres que ganaron demanda por Discriminación Racial. Fallo Histórico contra discotecas por racismo", 6 de febrero de 2009. Diario *El Tiempo* "Por racismo, obligan a pagar 100 millones de pesos a reconocidas discotecas de Cartagena", 9 de febrero de 2009.

104 Corte Constitucional, sentencia T-131 de 2006, M.P.: Alfredo

89. Sin embargo, las decisiones de la Corte no han sido eficaces para prevenir situaciones similares, Tres años después del primer fallo de la Corte Constitucional, tres discotecas de Bogotá –Genoveva, Gavanna y Sciroco- impidieron el ingreso de un grupo de seis afrodescendientes a sus establecimientos, con los mismos argumentos de las discotecas de Cartagena.

90. Este grupo de afrodescendientes interpuso una acción de tutela con la ayuda del ODR para solicitar la protección de sus derechos a la honra, la dignidad humana y la igualdad[105]. El fallo de primera instancia declaró que se trataba de un acto de discriminación racial, pero sólo para uno de los tres bares demandados. El ODR apeló el fallo ante la Corte Suprema de Justicia, que lo revocó parcialmente y extendió la condena a las tres discotecas.

91. Estos hechos demuestran el alto grado de ineficacia de las decisiones judiciales anteriores para erradicar los actos discriminatorios, y la ausencia de aplicación en la práctica de medidas administrativas que permitan avanzar en la lucha contra la discriminación en el acceso a establecimientos públicos.

Artículo 6

K. Inexistencia de un recurso judicial idóneo y efectivo para casos de discriminación racial

92. La prohibición de la discriminación racial en Colombia se encuentra en cuatro (4) normas aisladas, como se mencionó en el parágrafo 17 de este texto: i) la configuración de un agravante de la punibilidad de conductas delictivas según el cual, si la conducta punible se inspira en intolerancia y discriminación referidas a la raza o la etnia, entre otras, se configura una circunstancia de mayor punibilidad; ii) la prohibición de los actos de discriminación racial en el contexto del conflicto armado; iii) la sanción disciplinaria para los funcionarios públicos que ejerzan alguna de sus funciones fundadas en intolerancia o discriminación y iv) la prohibición de los actos de discriminación racial, específicamente contra la población afrocolombiana (Ley 70 de 1993, Art. 33), aunque sin establecer la acción judicial idónea para buscar una sanción por parte del Estado.

93. Las normas mencionadas no establecen una acción específica que permita perseguir a los discriminadores y obtener la reparación de las víctimas. Por esta razón, la mayoría de los casos no son denunciados ni judicializados. Además, estas normas no se ajustan a los criterios establecidos en la CIEDR porque no contemplan acciones judiciales concretas para la persecución, sanción y prevención de la discriminación racial. La acción de tutela es entonces el único mecanismo existente dentro del sistema jurídico colombiano que puede ser usado en los casos de discriminación. Sin embargo, ésta es una acción subsidiaria y no ordinaria, lo que significa que sólo puede ser utilizada en aquellos casos en los que no hay otro medio judicial para la protección de los derechos, o como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras se tramita la acción ordinaria correspondiente. Por medio de ella tampoco es posible obtener la reparación para las víctimas[106] y en los pocos casos en que las víctimas han tramitado acciones de tutela, se han producido declaraciones judiciales sin repercusiones prácticas para los discriminadores, ni reparación para las víctimas.

Artículo 7

L. Deficiencias que persisten en la política de etnoeducación y en la Cátedra de Estudios Afrocolombianos

94. En Colombia, la Ley General de Educación107 establece dos tipos de medidas, las primeras buscan tomar acciones concretas dirigidas a toda la población para eliminar los estereotipos racistas; las segundas, regulan la etnoeducación.

95. Estas medidas presentan varias debilidades. Respecto de las primeras, la principal debilidad es que no

Beltrán Sierra.

105 Tutela interpuesta por el ODR, el 23 de julio de 2008.

106 La Corte Constitucional en la Sentencia C-543 de 1992 declaró inconstitucional la norma que autorizaba al juez de tutela para ordenar la indemnización de perjuicios a través de la acción de tutela, porque ésta es una acción preventiva y no para remediar los daños causados. La indemnización en abstracto o *in genere* es la declaración judicial de que existe un daño que debe ser reparado, pero no define la naturaleza ni el monto de la indemnización. Para lograr esto, la persona debe interponer una acción civil.

107 Ley 115 de 1994.

han sido efectivamente aplicadas. Por ejemplo, la Cátedra de Estudios Afrocolombianos[108] que pretende "integrar los estudios afrocolombianos en los procesos curriculares", se ha implementado de forma limitada en el país. Además los educadores han señalado que las autoridades encargadas de la dirección curricular de los programas tienen conceptos distorsionados sobre la cultura afrocolombiana, marcados por una visión folclórica de la enseñanza sobre la cultura y sociedad afrocolombiana, por lo que asumen que los contenidos sólo se relacionan con cuestiones como el baile o la cocina[109].

96. El segundo tipo de medidas relacionadas con la etnoeducación, que es la educación especialmente destinada a los grupos étnicos, se ha asumido a través de la contratación de docentes y debido a que lo que se define como étnico es la plaza del profesor y no las instituciones, los etnoeducadores encuentran mucha resistencia entre sus colegas para incorporar los contenidos étnicos y realizar actividades curriculares y extracurriculares que desarrollen el derecho a la etnoeducación[110].

108 Regulada en el decreto 1122 de 1998.

109 Entrevistas con etnoeducadores de Tumaco y sus alrededores, abril de 2008, Tumaco, y con etnoeducadores de Cartagena y sus alrededores, junio de 2008, Cartagena.

110 Ibídem.

Artículo 14

M. El Estado colombiano continúa rehusándose a aceptar la competencia del Comité

97. El Estado colombiano, a pesar de las reiteradas recomendaciones del CEDR (1986, 1999), sigue sin reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones individuales sobre violaciones a los derechos contenidos en la Convención. El argumento central del Estado para negarse a hacer la declaración es que existen suficientes recursos judiciales en Colombia para las víctimas de discriminación racial. Sin embargo, tal como se ha mostrado, las acciones judiciales existentes no garantizan adecuadamente los derechos ni tampoco son efectivas. Este panorama deja a las víctimas de discriminación racial y racismo sin la posibilidad de satisfacer íntegramente en Colombia su derecho a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, y sin la posibilidad de acudir a las instancias internacionales, tales como el CEDR o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Propuestas de recomendaciones al Estado colombiano

Artículo 2

- Que se expida legislación para perseguir y sancionar los actos de discriminación racial, asegurar el derecho a la reparación de las víctimas y dar garantías de no repetición, así como legislación destinada a implementar medidas de acción afirmativa en el ámbito laboral, acceso a la vivienda, salud y educación.

- Que se expida legislación que reconozca los derechos culturales de la población afrocolombiana, al igual que los demás grupos étnicos.

- Que se establezcan procedimientos claros para garantizar la participación de las comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas en la discusión y expedición de las medidas legislativas y administrativas que les afecten, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.

- Que se cree una entidad independiente, coordinadora y ejecutora de la política contra la discriminación racial que centralice las funciones y responsabilidades en la política para la población afrodescendiente y para los pueblos indígenas, y que se formule un Plan Nacional de Acción para promover la diversidad, igualdad, equidad, justicia social e igualdad de oportunidades y de participación en todas las esferas.

Artículo 3

- Que se ponga en práctica una política pública orientada a erradicar la segregación *de facto* de la que todavía es víctima la población afrocolombiana en las zonas urbanas. Esta política deberá estar dotada de mecanismos de seguimiento que permitan medir su impacto.

- Que se realicen y publiquen estudios que recolecten y analicen información sobre la situación actual de acceso a la vivienda digna por la población afrocolombiana, tanto en las áreas rurales como urbanas.

Artículo 4

- Que se impulse el proyecto de ley para declarar punibles los actos discriminatorios y los actos y organizaciones basadas en ideologías de superioridad racial, y que se consideren y adopten las reformas necesarias al Código Penal para establecer acciones y procedimientos que persigan los actos discriminatorios.

- Que los funcionarios del Gobierno colombiano cesen de estigmatizar y señalar públicamente a los integrantes de los pueblos indígenas y de la población afrodescendiente, así como a defensores de derechos humanos de estos grupos étnicos, de ser "colaboradores" de las guerrillas o "aliados del terrorismo", y que la Procuraduría General de la Nación inicie investigaciones disciplinarias por estos pronunciamientos, de conformidad con la Directiva Presidencial N°7 de 1999 y N° 9 de 2003 del Ministerio de Defensa.

Artículo 5

Sobre la igualdad en el acceso a la justicia

- Que se creen protocolos de recolección de información sobre grupos étnicos para las entidades públicas involucradas en el sistema de administración de justicia y se incluya un sistema estandarizado de categorías y formas de registro, utilizando el criterio de autoidentificación.

- Que se cree un sistema de vigilancia, control, investigación y sanción de los actos discriminatorios de los funcionarios públicos y actores privados.

Sobre los derechos a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad

- Que el Estado colombiano brinde todas las garantías para el goce efectivo de los derechos humanos de las poblaciones indígenas y afrodescendientes y, que tome las medidas necesarias para que se juzguen y sancionen a los responsables de estas violaciones y se garantice el derecho de las víctimas a la reparación.

- Que el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo –SAT- intensifique el monitoreo sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, para lo cual el Estado colombiano debe asignar los recursos necesarios para el funcionamiento del SAT y garantizar la emisión oportuna de las alertas tempranas.

- Que el Ministerio del Interior y de Justicia garantice que los gobernadores y alcaldes apliquen adecuada y oportunamente las recomendaciones emitidas por el SAT en sus Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento, especialmente en el caso de poblaciones indígenas y afrocolombianas.

- Que se incluya en todos los programas a nivel nacional y local de atención a las víctimas del conflicto armado la perspectiva étnico-racial.

- Que se diseñe e implemente un plan nacional y local para la eliminación de la violencia con motivos raciales, y que incluya estrategias de concientización de la población víctima de discriminación racial acerca de las posibilidades de denuncia y atención provistas por el Estado.

Sobre la situación de pueblos indígenas en vía de extinción

- Que el Gobierno colombiano invite al Representante Especial del Secretario General para la prevención del genocidio para que realice, a través de una visita *in situ*, un diagnóstico sobre la grave situación de los pueblos indígenas en vía de extinción y formule recomendaciones para superar esta situación.

Sobre los derechos de representación y participación política

- Que se promueva un proyecto de ley que establezca el procedimiento de consulta previa de medidas legislativas, y que el Gobierno reforme el decreto 1320 de 1998 que regula la consulta previa con los pueblos indígenas, en cumplimiento de las recomendaciones que sobre el particular han formulado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, y la Corte Constitucional de Colombia.

- Que el Gobierno colombiano haga efectivo el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y de la población afrocolombiana en la tramitación y aprobación de medidas legislativas y para cualquier acción que afecte su derecho al territorio bajo un consentimiento libre, previo e informado, dentro de los parámetros establecidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[111] y el Convenio 169 de la OIT.

- Que el gobierno colombiano reconozca a los quince (15) pueblos indígenas que no cuentan con dicho reconocimiento.

Sobre la propiedad, las tierras y el desplazamiento forzado

- Que se adopte y aplique una política pública de prevención del desplazamiento forzado de las comunidades afrocolombianas y de los pueblos indígenas basada en el respeto y garantía de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y, que se adecúe la política pública de atención a las personas internamente desplazadas al contenido de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas.

- Que se actualicen y unifiquen las bases de datos existentes sobre la población desplazada, en particular en lo referente a la pertenencia étnica.

- Que se tomen medidas para la modificación del sistema de registro de la población desplazada para incluir a aquellas personas que han sido víctimas del desplazamiento por motivos no directamente relacionados con el conflicto armado.

- Que se diseñe e implemente una política pública de retorno, reasentamiento y reintegración acorde con las características étnicas de los pueblos indígenas y de la población afrocolombiana.

- Que se aceleren y agilicen los procesos de titulación colectiva a las comunidades negras en todo el territorio nacional.

- Que se dé solución prioritaria a las solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

- Que el Estado colombiano dé cumplimiento a las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, específicamente en materia de desplazamiento de los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas y de protección y restitución de sus territorios.

- Que se hagan efectivos los mecanismos de registro y protección de las tierras de las poblaciones afrocolombianas e indígenas.

- Que el Gobierno colombiano cumpla con las órdenes que en materia de atención a las poblaciones indígenas y afrocolombianas desplazadas ha emitido la Corte Constitucional, y en especial, que adopte las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en la sentencia T-025 de 2004 y en los autos 004 y 005 de 2009.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Derecho al trabajo

- Que se elabore un diagnóstico detallado de la situación del acceso al trabajo de las poblaciones indígena y afrodescendiente en todos los sectores del empleo.

- Que el Estado colombiano tome medidas destinadas a erradicar la discriminación en el mercado laboral, a promover el acceso al trabajo de las minorías étnicas y a erradicar los estereotipos racistas de que son víctimas las personas pertenecientes a los grupos étnicos.

111 El 21 de abril de 2009, en su discurso durante la Conferencia de Examen de Durban, el Gobierno colombiano anunció "su respaldo unilateral a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, a su espíritu y a los principios que la inspiraron."
Ver http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/abril/21/10212009.html.

Derecho a la salud:

- Que se apruebe una ley o un desarrollo de la Ley 70 de 1993 que contemple específicamente la salud de la población afrocolombiana en su calidad de población vulnerable, y étnica, racial y culturalmente diversa, con un acercamiento tradicional propio a la medicina, a la enfermedad, a la cura y a la salud (como, por ejemplo, la Ley 690 de 2001 para los indígenas).

- Que se elaboren diagnósticos completos y detallados sobre el estado de la salud en Colombia, que incluyan la variable étnico-racial y permitan construir soluciones de política pública dirigidas a atender las necesidades específicas de la población de las minorías étnicas.

- Que se incluyan dentro de las políticas públicas estrategias específicas dirigidas a solucionar los problemas de salud de la población afro e indígena, no sólo a nivel nacional sino departamental y municipal.

- Que se incluya en los planes de desarrollo y en los planes de salud nacionales y locales diagnósticos diferenciados con objetivos, metas y estrategias diferenciadas dirigidas a atender las necesidades específicas de la población afrocolombiana e indígena, en particular en materia de mortalidad materno-infantil, en cuanto a la oferta de servicios de salud (redes de atención en salud, personal médico) y a las condiciones relacionadas con el derecho a la salud (saneamiento básico: agua potable, alcantarillado, alimentación, vías de acceso).

- Que se pongan en práctica acciones para fortalecer o aumentar el nivel de aseguramiento en salud en zonas donde la población afrocolombiana es mayoritaria.

- Que se establezcan mecanismos efectivos para mejorar la disponibilidad y la calidad de la salud en toda la Costa Pacífica colombiana, en particular en cuanto al fortalecimiento de la red hospitalaria, las condiciones de salubridad de los centros de atención médica y su aprovisionamiento, la capacitación y permanencia del personal médico especializado, y la provisión de medicamentos.

Derecho a una vivienda adecuada

- Que se aprueben medidas legislativas específicamente sobre el derecho a la vivienda adecuada, que incluyan acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana en cuanto a su acceso a la vivienda, a los subsidios de vivienda urbana y rural, a la disponibilidad de los servicios básicos, a la calidad y habitabilidad de la vivienda, siempre tomando en consideración sus prácticas tradicionales y su identidad cultural.

- Que se aprueben medidas legislativas que prohíban la discriminación por motivos étnico-raciales en el acceso a la vivienda, a los créditos de vivienda y a los subsidios de vivienda, al acceso a los servicios básicos y al saneamiento.

- Que se elabore un diagnóstico completo y detallado de la situación de vivienda de la población afrodescendiente en Colombia, teniendo en cuenta la variable étnico-racial en todos los componentes del derecho a la vivienda adecuada, que posibilite el diseño de una política pública integral y adecuada en materia de vivienda para esta población.

- Que se diseñe, adopte e implemente una estrategia nacional de vivienda que incluya acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana víctima de la discriminación racial en materia de vivienda; hacer seguimiento a la implementación a nivel nacional y local de las políticas de acción afirmativa en materia de vivienda, teniendo en cuenta todos los componentes del derecho a la vivienda adecuada.

- Que el ejecutivo coordine de manera eficiente el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas en materia de vivienda para la población afrodescendiente en Colombia.

- Que se diseñe, adopte e implemente una estrategia puntual y eficaz para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de los territorios colectivos titulados a favor de las comunidades afrodescendientes.

- Que se diseñen, adopten e implementen medidas específicamente destinadas a mejorar la situación de vivienda de la población afrocolombiana desplazada y a garantizar el retorno de esta población a sus territorios de origen y la restitución de sus tierras y viviendas.

- Que el Estado cumpla con las obligaciones establecidas en las *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo* de las Naciones Unidas en el caso de comunidades afrocolombianas y pueblos indígenas.

- Que se extiendan al sector rural los beneficios que existen hoy y los que existan en el futuro para el acceso al subsidio de vivienda urbana, y que se adopten mecanismos de seguimiento que permitan

vigilar la efectiva implementación de este tipo de acciones afirmativas por parte de las entidades encargadas de hacerlo.

- Que todos los programas y planes de vivienda, bien sea destinados específicamente a la población afrocolombiana o a la población en general que incluye a la población afrocolombiana, tengan en cuenta las prácticas tradicionales y la identidad cultural de la población afrocolombiana en su acercamiento a la habitabilidad, la vivienda y el entorno.

Derecho a la educación

- Que el Estado destine, de manera prioritaria, los recursos necesarios para garantizar que la educación primaria sea universal, gratuita, de calidad y para todas y todos los niños y las niñas afrocolombianas e indígenas.

- Que se adopten acciones afirmativas en el sistema educativo para garantizar el acceso y permanencia de las poblaciones afrocolombiana e indígena, cerrar la brecha entre esas poblaciones y la población mestiza, y bajar las tasas de analfabetismo.

- Que se tomen medidas para impulsar contenidos académicos y programas desde los primeros años de educación básica que contrarresten los estereotipos racistas arraigados en la familia y la sociedad colombianas.

- Que se cree un sistema de implementación y monitoreo de la política etnoeducativa para garantizar la protección a la diversidad cultural en el sistema educativo de forma integral.

Sobre el acceso a establecimientos públicos

- Que se establezcan programas de capacitación en derechos humanos y discriminación para funcionarios públicos encargados del manejo y control de establecimientos públicos, así como para propietarios de establecimientos privados abiertos al público.

- Que se establezcan sanciones específicas a los actos de discriminación en el acceso a establecimientos públicos.

- Que se diseñen y pongan en marcha campañas de concientización de la población sobre el derecho a no ser discriminado en el acceso a establecimientos públicos, a los derechos a la igualdad y la no discriminación, y a las posibilidades de denuncia y sanción para casos de discriminación racial en el acceso a establecimientos públicos.

Sobre los derechos de las mujeres afrocolombianas e indígenas

- Que, mediante una directiva, se ordene a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional el respeto por los derechos de las mujeres indígenas y afrocolombianas y se abstengan de cometer actos de discriminación y de violencia sexual.

- Que el Estado colombiano tome medidas para diseñar y adoptar políticas que tomen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres indígenas y afrocolombianas en el contexto del conflicto armado en materia de salud, educación y justicia.

- Que se adopte un enfoque diferencial de género en la política de prevención y atención al desplazamiento que responda al impacto diferencial del desplazamiento en las mujeres indígenas y afrocolombianas, de conformidad con las recomendaciones de los órganos internacionales y las disposiciones de la Corte Constitucional.

- Que se adopten medidas específicas para que las mujeres indígenas y afrocolombianas desplazadas puedan retornar en forma voluntaria, digna y segura a sus lugares y comunidades de origen, y puedan recuperar sus derechos sobre las tierras y viviendas abandonadas con motivo del desplazamiento.

Artículo 6

- Que se expida legislación específica sobre sanciones y acciones judiciales para combatir la impunidad de los actos de discriminación racial que garanticen el acceso a un recurso idóneo para las víctimas de actos discriminatorios.

Artículo 7

- Que se aseguren los recursos suficientes para la implementación de los contenidos de la cátedra de estudios afrocolombianos, incluyendo recursos destinados para la investigación e innovación pedagógica.

- Que se establezcan mecanismos para institucionalizar tanto la Cátedra de Estudios Afrocolombianos como la etnoeducación en todos los planteles educativos del país, no sólo con la contratación de etnoeducadores, sino con la

inclusión en los currículos de estas dos medidas de enseñanza para la eliminación de la discriminación racial y de los estereotipos racistas, y la promoción de la comprensión, tolerancia y amistad entre los grupos étnicos y el resto de la población nacional.

- Que se cree un mecanismo de evaluación sistemático y representativo de la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos para todos los establecimientos educativos privados y públicos, en la ciudad y el campo. Este mecanismo deberá incluir además preguntas específicas sobre la implementación de la Cátedra en las pruebas o exámenes que se hacen a los estudiantes en los establecimientos educativos.

Artículo 14

- Que el Gobierno colombiano realice la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, y reconozca así la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir comunicaciones individuales, como una forma de ampliar las garantías de protección de los derechos de los pueblos indígenas y de la población afrocolombiana.

Alternate Report to the Fourteenth Report presented by the Colombian State to the Committee for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination

EXECUTIVE SUMMARY

Observatory of Racial Discrimination
(University of Los Andes, National Process of Black Communities, Dejusticia), Colombian Commission of Jurists (CCJ), National Indigenous Organization of Colombia (ONIC)

General Presentation

1. 102 indigenous peoples live in Colombia, accounting for 3.3% of the country's population. At the same time, 10.6% of the population considers itself Afro-descendent[1]. Both ethnic groups are the main victims of racial discrimination and racism in Colombia. The indigenous peoples and Afro-descendent population represent Colombian ethnic and cultural diversity. Nevertheless, constant violations of their rights threaten them with extinction (in the case of various indigenous peoples) and deepen the cycle of marginalization, poverty and invisibility in which they find themselves. In addition, both groups have been particularly affected by the armed conflict, violence and forced displacement. The precarious situation in terms of guaranteeing the rights of these ethnic groups shows the existence and persistence of structural racism in Colombia. They both share many factors of exclusion and marginality; other forms of violations occur in more specific ways for each of these population groups.

2. This report shows the effects of the Colombian State's inaction regarding the situation of constant discrimination to which the Afro-Colombian population and indigenous peoples of Colombia are subjected. Despite certain advances in this field, current circumstances show that there continues to be a lack of public policy measures and affirmative action to enable these ethnic groups to overcome their marginality and to eradicate the racial discrimination of which they are victims.

3. This executive summary includes key information related to the state of fulfillment of the Colombian State's commitments related to each article of the International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (ICERD).

1 There is an academic and social debate over the term that should be used to refer to the black, Afro-descendent or Afro-Colombian population. And there are terms used to refer to people who come from prominent demographic and cultural centers: *palenqueros* (from Palenque in the department of Bolívar) and *raizales* (from the archipelago of San Andrés and Providencia). Because this report does not aim to take a stand in these discussions, but rather to limit itself to human rights violations, it does not take sides in favor of any of these denominations. For practical reasons, we use the most inclusive terminology adopted by the 2005 census in response to pressure from the Afro-Colombian movement: black, Afro-descendent, *palenquera* and *raizal* population. Also for practical reasons and for the sake of brevity, throughout the report we use summarized forms such as 'Afro-descendent population', 'Afro-Colombian population' or 'black population'. In doing so, we always use the most extensive and inclusive expression.

Article 2

A. Legislation on Racial Discrimination

4. The Colombian constitutional framework addresses the formal and material dimension of equality along with the development of the cultural diversity of the ethnic groups. The political charter also includes various specific mentions of the rights of indigenous peoples: it promotes participation by members of the indigenous peoples in the Senate and the House of Representatives (article 286); establishes that the indigenous peoples' territories are considered territorial entities with administrative and budgetary autonomy (article 246); creates special jurisdictions that authorize the indigenous peoples to apply justice within their own territory pursuant to their regulations and procedures, as long as they are not contrary to the Constitution and the law, and contains a special recognition of the indigenous peoples' forms of government (article 330).

5. The Afro-descendent population enjoys fewer specific rights recognized by the Constitution. The charter mentions this ethnic group only in transitory article 55, which requested the Colombian Congress to enact legislation on their rights. The Congress promulgated Law 70 of 1993, which enshrines the right of collective property on behalf of black communities as well as protection for their cultural practices and traditional uses of natural resources while guaranteeing the economic and social development of their communities. However, the rights of the Afro-descendents continue to have less legal recognition than the rights of other ethnic groups, particularly those involving the government and jurisdiction over their collective territories (which currently do not enjoy the autonomy bestowed on the indigenous reservations) and recognition of the same cultural rights that the indigenous peoples have (such as the enactment of legislation on participation in the system of social security in healthcare[2]).

6. Colombia has enacted other laws and decrees that recognize the rights of ethnic groups; however, the current problem in Colombia involves not only the enactment of legislation but rather the actual enforcement/application? of existing legislation in order to make the rights of the black communities a reality. In addition, the legislative framework is not yet meeting the needs of both groups. The Colombian Congress has not promulgated specific legislation to protect people from discriminatory actions or to guarantee the right to equality of traditionally marginalized and discriminated groups such as the indigenous peoples and the Afro-Colombian population. Two draft bills were presented in 2007 to create an Antidiscrimination Statute. They were then combined into one single draft bill that until now has not gone through the necessary process of multiple debates in order to become law. As of this moment, debate on this measure has not been scheduled, which means that, due to regulations on legislative procedures, the draft legislation will once again be shelved[3].

7. On the other hand, Colombian laws and regulations include decree 1320 of July 15, 1998, which has limited the application of prior consultation in a way that is incompatible with ILO Convention 169, as the Constitutional Court has stated on a number of occasions[4] along with a number of ILO bodies[5]. We must also point out the enactment of laws such as the Rural Development Statute (Law 1152 of 2007), the General Forestry Law (Law 1021 of 2006), the National Development Plan (Law 1151 of 2007) and the Free Trade Agreement with the United States (Law 1143 of 2007). The first three laws have been declared unconstitutional in part or as a whole by the Constitutional Court because they ignore the fundamental right of these groups to prior consultation[6].

B. Public Policies to Eliminate Racial Discrimination

8. In Colombia there are no independent national institutions that specialize in the promotion and protection of human rights and the struggle against racism and racial discrimination, nor has a national action plan against racism and discrimination

2 Law 691 of 2001.

3 House of Representatives, legislative agenda. Information available at www.camara.gov.co consulted on May 2, 2009.

4 Constitutional Court Ruling T-652 of 1998, Speaker Magistrate: Carlos Gaviria Díaz. See also Constitutional Court Ruling T-737 of 2005, Speaker Magistrate: Álvaro Tafur Galvis.

5 Report by the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, published on March 6, 2009. Regarding the application of Convention 169, the Committee issued a statement on the Embera indigenous people that lives in the Pescadito and Chidima reserves, which belong to the Association of Kuna, Embera and Katío Councils (Asociación de Cabildos Kunas Emberas y Katíos – ACIKEK).

6 Constitutional Court Rulings C-175 of 2009, C-030 of 2008 and C-461 of 2008, respectively.

been formulated that would establish coordination mechanisms among the entities involved. There is also no effective public policy that would guarantee respect for the right to equality and prohibit racial discrimination.

9. Even though public policy measures have been adopted aimed at protecting diverse rights of the indigenous peoples, including political participation, healthcare and education, some of them have not been applied, or have been applied in a deficient manner. Proof of that is the failure of the "Permanent Roundtable on Agreement" created in 1996 in response to firm demands by the indigenous peoples. This forum aims to reach agreements between the indigenous peoples and the State on all administrative and legislative decisions that could affect them, evaluate implementation of State indigenous policy and follow up on fulfillment of all agreements reached through this mechanism. On November 2, 2006, the indigenous peoples decided to withdraw from it, citing lack of fulfillment of the agreements reached. Their final decision to withdraw stemmed from the position of the Colombian State to not recognize all of the rights contained in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples[7].

10. The United Nations Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people witnessed during his mission to Colombia in 2004 that "the precarious human rights situation of Colombia's indigenous peoples reflects the gap between progressive domestic legislation and the ineffectiveness of the institutions responsible for protecting these peoples, against a background of internal armed conflict involving numerous warring parties whose actions directly affect indigenous communities' chances of survival"[8]

11. Policies aimed at the Afro-Colombian population are characterized by their institutional dispersion, given that they are formulated by diverse entities at the national, departmental and municipal levels, with a lack of organisms for coordination among them. In 1998, the Government for the first time recognized that indigenous and Afro-Colombian populations were the victims of systematic racial discrimination and that this gave rise to marginalization, poverty and vulnerability to violence. Since then, the Government began to issue various public policy documents aimed at the Afro-Colombian population[9]. However, their implementation is very deficient.

12. We must point to the creation, in 2007, of an Intersectorial Commission for the Advance of the Afro-Colombian, Palenquera and Raizal populations[10] as a development in affirmative-action policy. The creation of this Commission was not consulted with the Afro-Colombian communities and organizations, which is why they have affirmed that they are not properly represented and do not recognize it. Additionally, the Commission has not yet published any of its results[11]. In August of 2007, the National Planning Department presented the Long-term Comprehensive Plan for the Afro-Colombian, Palenquera and Raizal population, developed with full participation by the Afro-descendent organizations and communities. However, two years after its presentation, none of the recommendations formulated by the group of Afro-Colombian experts has been fulfilled by the national Government[12].

7 Colombia was one of the 11 states that abstained from voting on the Declaration at the United Nations General Assembly on September 13, 2007.

8 United Nations Comission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Mission to Colombia, E/CN.4/2005/88/Add.2, November 10, 2004, para.81.

9 In 1997 Conpes Document 2909 was drafted, which defined the program to support the development and ethnic recognition of the black communities. In 1998, the National Development Plan presented by the Government specifically included the Afro-Colombian component. A National Development Plan for the Afro-Colombian Population, entitled 'Hacia una Nación Pluriétnica y Multicultural' (Towards a Multiethnic and Multicultural Nation), which reported on the backward social and economic situation of the black population in Colombia. During the period between 1998 and 2002, documents were formulated for the development of regions with majority Afro-descendent populations, such as the archipelago of San Andrés and Providencia, the Antioquian Urabá and Chocó region and the lower and middle Atrato. A policy for the Afro-Colombian population was also established through Conpes 3169 document of 2002, which defined the government policy to generate greater social equality on behalf of the Afro-Colombian population of the Pacific region in particular and to help strengthen their ethnic identity, organizational processes and participation in policy formulation and in development plans that affect them. In 2004, Colombia for the first time formulated an affirmative action policy for the Afro-Colombian population and starting in 2006 has issued four public policy documents for the development of zones in which there are majority black population settlements: Buenaventura (Conpes 3410 of 2006), Cauca (Conpes 3461 of 2007), Quibdó (Conpes 3470 of 2007) and a State policy for the Colombian Pacific region (Conpes 3491 of 2007).

10 Decree 4181 of 2007.

11 Rodríguez Garavito César, Alfonso Sierra Tatiana y Cavelier Adarve Isabel, 2009. *Raza y derechos humanos en Colombia*, Bogotá: Ediciones Uniandes, chapter 8 on legislation.

12 Ibidem.

13. While during this period the visibility of the Afro-Colombian population as an ethnic group increased, this did not guarantee effectiveness of the enshrined rights and of the actions designed for that purpose, especially given the absence of measures for effective implementation of the policies and of follow-up mechanisms to facilitate evaluating their effects. The commitments acquired in public policy documents remain unfulfilled, particularly those referring to the creation and development of a differential approach for the Afro-Colombian population in health and education, diagnoses of the black communities' needs for land and the formulation and execution of sustainable productive development strategies for them.

14. Proof of that is that the Colombian State has established only four affirmative actions on behalf of the Afro-Colombian population. The first of these establishes greater opportunities for access to higher education for the members of black communities and creates a special scholarship fund for black students of scarce means who show outstanding academic performance[13]. However, the figures show that the percentage of Afro-Colombians who gain access to higher education is 6 percentage points below that of the mestizo population[14]. The second measure assigns two seats in the House of Representatives to Afro-Colombians[15]. The third includes recognition of the precarious situation of the Afro-Colombian population and acknowledges a commitment to implement a program that would involve such basic aspects as health, education, housing and public services, job creation and income generation for them[16]. In the development of this measure, the Inter-sectorial Commission for the Advance of the Afro-Colombian, Palenquera and Raizal Populations was created with the aim of evaluating the life conditions of the Afro-descendents, and to make recommendations in order to overcome the difficulties that prevent the progress of this population. However, the Commission has been questioned for the omission in the fulfillment of the right to prior consultation and hasn't presented any results yet. The fourth measure consists of preferential treatment regarding access to urban housing subsidies[17]; however, its implementation has been extremely limited.

13 Regulation of article 40 of Law 70 of 1993.

14 Rodríguez, Alfonso y Cavelier. 2009. *op. cit.*, chapter 7 on access to justice.

15 Law 649 of 2000.

16 Documento Conpes 3310 of 2004.

17 Decree 4466 of 2007.

Article 3
C. Persistence of *de facto* Segregation

15. In 1999, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) recommended that the Colombian State should adopt measures to "address *de facto* racial segregation in urban centres" and requested the State to include additional information in its next report on "housing patterns in urban areas and on legislation that may address discrimination in the housing sector"[18]. Despite this recommendation, the report of the Colombian State does not include either of those aspects and in practice no measures exist aimed at resolving the problem[19]. In its report, the State mentions that "the Ministry of the Environment, Housing and Territorial Development, as well as the local governments in the large cities, have carried out large-scale studies with an emphasis on the ethnic variable in the field of housing" (Part 3, paragraph 185). Later on it speaks of "the consolidation of a practice of studies carried out by the Ministry of the Environment, Housing and Territorial Development with an ethnic variable in the housing sector" (Part 8A3, paragraph 423). After making inquiries with the relevant state institutions, the Observatory on Racial Discrimination (ODR) was able to establish that the large-scale studies that had been cited did not actually exist[20].

16. The lack of information that would include the ethno-racial variable regarding housing is clear and the episode of the nonexistent studies cited in the report presented by the Colombian State to the CERD is an example of that. In Colombia there is total ignorance of the population's current housing situation, with the result that the formulation of public policies aimed at improving the situation becomes a utopian task.

18 Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination, Colombia, CERD/C/304/Add.76, 12 April 2001, para. 21.

19 Rodríguez, Alfonso y Cavelier *op. cit.*, chapter 5 on housing.

20 The entities referred the questions posed by the ODR to each other, until they affirmed that these studies had been carried out by another entity, the National Planning Department, whose public policy documents do not include any specifically dedicated to the right to adequate housing. In this regard, see: Response of July 28, 2008 by the Ministry of the Environment, Housing and Territorial Development to the request for information submitted by the ODR, and the Response of August 11, 2008 by the Ministry of Foreign Relations to the request for information submitted by the Ministry of the Environment, Housing and Territorial Development, which had been formulated in the first place by the ODR.

Article 4
D.1 Criminal Legislation on Discrimination

17. In Colombia there is no specific legislation to prosecute and punish racial discrimination. Colombian legislation includes just four norms that prohibit discrimination: 1) article 58 of the Criminal Code established it as an aggravating factor in punishing crimes if they are inspired by the victim's intolerance and discrimination referring to race, ethnic group, ideology, religion or beliefs, gender or sexual orientation, or an illness or disability; 2) article 48 of the Sole Disciplinary Code establishes an aggravating factor in punishing government employees who act based on hatred or intolerance of an ethnic, racial, religious, political or social group; 3) article 147 of the Criminal Code prohibits acts of racial discrimination in the context of the armed conflict; 4) article 33 of Law 70 of 1993 prohibits acts of intimidation, segregation, discrimination or racism against the Afro-Colombian population. These norms are not in accordance with the criteria established in the ICERD because they do not contemplate concrete judicial actions to prosecute, punish and prevent racial discrimination. Legislative initiatives to promulgate a law that would make discriminatory acts punishable have failed in the Colombian Congress because neither the Congress nor the Government has shown sufficient political will to enact them into law.

D.2 Stigmatization of Ethnic Groups by Government Authorities

18. Colombian governmental authorities fail to fulfill the obligation established in literal c of article 4 of the ICERD regarding their duty not to promote racial discrimination and fail to fulfill their duty to punish actors who incite racist actions.

19. The indigenous organizations and peoples are frequently accused by high government officials of being "guerrilla collaborators". The guerrilla groups, for their part, accuse the indigenous communities of complicity and collaboration with the opposing armed group or with the State security forces. For example, General Orlando Páez, the director of citizen security of the National Police, stated that the FARC guerrilla group had infiltrated the *Minga Indígena* (indigenous assembly) held in October of 2008[21]. According to police director general Óscar Naranjo, "the sixth front of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) is inviting, setting up and promoting violent acts by the indigenous people"[22]. The Senior Counselor of the Regional Indigenous Committee of Cauca (Comité Regional Indígena del Cauca), Aida Quilcué, has also been accused of being a member of the guerrillas[23]. This comes on top of ridicule aimed at territorial claims. In October of 2008, President Uribe declared that "this country has 115 million hectares. The indigenous communities of Colombia represent 2.2% of the population. One million indigenous people have 27% of the national territory"[24]. These declarations increase the exclusion and ostracism of these peoples, place them at risk and thereby intensify discrimination.

20. Members of the security forces, particularly in zones of armed conflict, also disseminate messages that stigmatize the black communities. Such is the case of the Afro-Colombian communities of the rural jurisdiction of Yurumanguí in the municipality of Buenaventura[25]. The inhabitants of Yurumanguí tell how agents of the Marine brigade headquartered in Buenaventura have stigmatized the black population of their community, Juntas del Río Yurumanguí. One of the phrases repeated by the security forces using megaphones is: "Black

21 "General Orlando Páez, director de Seguridad Ciudadana de la Policía", *Semana* magazine, consulted on the web page: http://www.semana.com/multimedia-nacion/general-orlando-paez-director-seguridad-ciudadana-policia/1115.aspx.

22 "Indígenas seguirán protesta, Uribe dice que los apoyan las FARC", consulted on the web page: http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/alba/39787.

23 "Escondida, temerosa por su vida y con protección de la Guardia Indígena permanece Aída Quilcué", El Tiempo.com, January 5, 2009, consulted on the web page: http://www.eltiempo.com/colombia/politica/escondida-temerosa-por-su-vida-y-con-proteccion-de-la-guardia-indigena-permanece-aida-quilcue_4742574-1.

24 "Comunidades indígenas son dueñas del 27% del territorio nacional". Presidencia de la República. Consulted on the web page: http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/octubre/16/08162008.html.

25 This jurisdiction has been particularly affected by the conflict. In 2001, the communities of the rivers Yurumanguí, Naya, Mayorquín, Anchicayá, Calima, Cajambre and Dagua began to denounce the presence, threats and harassment by paramilitary groups in their territories. Despite constant denunciations by non-governmental organizations and black communities of threats against their lives, on April 10 and 11 of 2001, a group of paramilitaries entered one of the communities of the Naya River – which borders on the north with Yurumanguí – and murdered 32 peasants, Afro-Colombians and indigenous persons with chainsaws. Denunciation formulated by the Proceso de Comunidades Negras, consulted in May of 2008, www.renacientes.org.

people of Yurumanguí, demobilize"[26]. These situations clearly show the use of "selective racial profiles" by members of the military forces who stigmatize the Afro-Colombian population and expose it as a military target of the guerrilla or paramilitary groups.

Article 5
E. Equality in Access to Justice

21. In Colombia there is no production of broken-down information on equality of treatment by the justice administration given to members of the indigenous peoples and the Afro-Colombian population. The Prosecutor General's Office has an information system that records variables for gender, age, quality of the person taking part and trial actions. However, "it does not contemplate the descriptive characteristics of racial condition"[27].

22. The Superior Council of the Judiciary, institution in charge of administering the judiciary and exercising disciplinary functions, does not have data on members of indigenous peoples and Afro-descendents who have been judged by the judicial branch, nor does it have data on those who have been sentenced[28].

23. The National Penitentiary and Prisons Institute (Inpec) reports that 3.15% of the prison population is Afro-descendent and 1.01% indigenous[29]. Unfortunately, the data provided by the Inpec are insufficient to analyze the situation of Afro-Colombians and members of indigenous peoples in the justice system and regarding equal application of the law, because they are not built on mutually exclusive categories[30]. Additionally, in these data it is not clear how the population is registered and identified, and it is therefore impossible to know if they identify themselves as members of these ethnic groups or are registered as such based on the criteria of an outside observer.

24. It is therefore impossible to build indicators on how the judicial system is applied to the ethnic groups. This situation contributes to the perpetuation of racial discrimination, and until relevant information is produced, it will be impossible to design effective programs for the prevention and eradication of discriminatory acts in the justice system.

F. Civil Rights to Life, Integrity, Security and Liberty

25. The rights of the members of the ethnic groups to life, integrity, safety and liberty have been gravely affected within the framework of sociopolitical violence, particularly due to the internal armed conflict. In its most recent report to the CERD, the Colombian State does not mention specific measures aimed at guaranteeing and protecting these rights, nor measures aimed at protecting the entire indigenous and Afro-Colombian population that is at grave risk and vulnerability in the areas in which the armed conflict has its worst consequences.

26. In 2004, the United Nations Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and intolerance[31], and the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people[32], drew attention to the ethnic and racial dimensions

26 ODR, focus group held in Buenaventura (Valle del Cauca) in May of 2007. Testimony by a young person from the Juntas del Río Yurumanguí community. The witness's name has been omitted for security reasons.

27 Response of December 17, 2007 by the Prosecutor General's Office (Fiscalía General de la Nación) to the request of information submitted by the ODR.

28 Response of December 10, 2007 by the Statistical Development and Analysis Unit of the Administrative Chamber of the Superior Council of the Judiciary (Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa) to the request of information submitted by the ODR.

29 Response of September 8, 2008 by the National Penitentiary and Prison Institute (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec) to the request of information submitted by the ODR.

30 For records on Afro-descendent and indigenous persons, the Inpec uses an instrument that identifies groups with exceptional conditions. These groups are: indigenous persons, Afro-Colombians, older adults, foreigners, pregnant mothers, nursing mothers and the disabled. This record and classification system does not adequately consider the intersection of special conditions, meaning that it does not appropriately record Afro-Colombians or indigenous persons who are disabled, or Afro-Colombians and indigenous persons who are older adults, or Afro-Colombian or indigenous women who are pregnant or are nursing mothers. The Inpec clarifies that out of a total of 2,178 Afro-Colombian prisoners, 74 belong to a minority but does not specify which one. In this regard, see: Response of September 8, 2008 by the National Penitentiary and Prison Institute (Inpec) to the request of information submitted by the ODR.

31 United Nations, Commission on Human Rights, 60th session, *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mission to Colombia*, E/CN.4/2004/18/Add.3, para. 47.

32 United Nations, Commission on Human Rights, 61st session, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Adición Misión a Colombia,* E/CN.4/2005/88/Add.2, November 10, 2004.

of the armed conflict in Colombia that are reflected in the homicides and forced displacements of Afro-Colombians and indigenous persons.

27. Similarly, in 200533 and 200634, the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) drew attention to the notable increase in threats and homicides against indigenous leaders and regarding the situation of vulnerability of "the indigenous persons and Afro-Colombians, [who] have suffered extrajudicial executions, arbitrary detentions and acts of sexual violence, which have been attributed to illegal armed groups and occasionally to members of the security forces" [35].

28. Violations of these rights have been one of the main factors that have given rise to forced displacement of indigenous persons and Afro-descendents. According to UNHCR, "The dispute over territorial control in the region has seriously impacted the indigenous and Afro-Colombian communities. There have been combats both within and on the borders of indigenous reservations and collective territories belonging to black communities. At the same time, their level of vulnerability has increased due to continuous food shortages generated by restrictions established on the movement of people and foodstuffs in the region, a situation in which responsibility on the part of the security forces has also been identified[36].

29. Between June 2004 and June 2008, the Colombian Commission of Jurists (CCJ) has recorded a total of 333 homicides and 170 forced disappearances among the indigenous peoples and Afro-descendent population; 30 of the forced disappearances resulted in homicides. During that same period, 277 cases of arbitrary detentions and 72 cases of kidnappings or hostage taking committed against indigenous persons or Afro-descendents were also recorded[37].

30. One emblematic case of violation of the right to life of indigenous leaders is the December 2008 murder of Edwin Legarda, a member of the Coconuco indigenous people, by the Colombian Army[38]. Mr. Legarda, the husband of Aida Quilcué, Senior Counselor of the Regional Indigenous Council of Cauca (CRIC), was killed while traveling in the department of Cauca in a truck recognized as belonging to the CRIC. According to the Colombian Government, which has acknowledged the Army's responsibility in the matter, the group of peasant soldiers attached to the José Hilario López Battalion in Popayán mistakenly shot at the vehicle in which Edwin Legarda was traveling because it supposedly failed to stop at a military roadblock. However, after the attack, the body of Edwin Legarda was found to have been hit by three bullets and the CRIC vehicle by 17, two in the front and 15 on the sides, which, in the words of a recent report by the Ombudsman's Office "contradicts the initial version according to which the troops fired in response to the truck's failure to stop"[39]. His death occurred when he was on his way to pick up his companion and drive her to the Togoima reservation in Tierradentro, where they were to discuss the holding of the *Minga Indígena* and she was to present a report on her participation in the Universal Periodic Review held by the United Nations Human Rights Council on December 10, 2008 in Geneva on the human rights situation in Colombia[40].

31. Another example of the constant violations suffered by the indigenous peoples is that of the Kankuamo people, who, since 2004 and in the wake of a series of accusations and declarations by informants and demobilized persons, have been the victims of arbitrary detentions. Around 50 Kankuamo men and women have been detained, most of whom were subsequently freed due to lack of proof to incriminate them[41].

33 United Nations, Commission on Human Rights, 61st session, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia,* E/CN.4/2005/10, February 28, 2005, para. 37.

34 United Nations, Commission on Human Rights, 62nd session, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2006/9, January 20, 2006, para. 84.

35 United Nations, Commission on Human Rights, 62nd session, *Report of the High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, E/CN.4/2006/9, para. 84.

36 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Evaluation of public policy for attention to forced displacement in Colombia, August 2004 to April 2007, Bogotá D.C., 2007, page 288.

37 Database of the Colombian Commission of Jurists.

38 Consulted at the newspaper El Tiempo.com May 1, 2009, available at http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/capturan-a-siete-militares-por-asesinato-del-esposo-de-la-lider-indigena-aida-quilcue_5108247-1.

39 Consulted at the newspaper El Tiempo.com May 1, 2009, available at http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/capturan-a-siete-militares-por-asesinato-del-esposo-de-la-lider-indigena-aida-quilcue_5108247-1.

40 Consulted at the newspaper El Tiempo.com December 16, 2008 and April 30, 2007 and the Comunicado a la Opinión Pública – CINEP, available at: http://www.cinep.org.co/sites/cinep.cinep.org.co/files/cinep_comunicado5.pdf.

41 Fundación Hemera. Tensa calma en la Sierra: El caso del Pueblo Kankuamo. Report on the human rights situation of the Kankuamo indigenous people of the Sierra Nevada de Santa Marta drafted by the Fundación Hemera for the period from

32. The Afro-descendent population also suffers grave violations of their rights. An example of this is the city of Buenaventura (department of Valle del Cauca), where the violence has affected both rural and urban zones[42]. With the arrival of the paramilitaries in 2000, the conflict intensified. Between 2000 and 2001, 46 massacres were reported[43]. During that same period, in Jurisdiction No. 8 and along the Cabal Pombo road, 4 massacres were reported, 34 inhabitants of the zone were murdered and 3,207 people were displaced. In 2001, in the Yurumanguí River basin, combats between the FARC and paramilitaries led to 5,300 people being displaced, 4 being killed and a settlement (El Fuerte) being burned[44]. At El Fuerte 8 people were killed that year by the paramilitaries, a number of women were raped and the entire population was threatened[45]. Around September of 2003, an additional 3000 people were displaced towards the river mouths out of fear of moving too far away from their lands[46]. "The situation until April of 2005 continued to markedly deteriorate: there were 268 homicides in 2003, 300 in 2004 and in [2005 they reached] 120"[47]. In 2006 and 2007 the crisis intensified even more. Displacement recorded between 2006 and 2007 was 13 times greater than in 2004, and has particularly affected the urban area[48].

33. The Constitutional Court has also stressed the situation in Buenaventura[49]: "[n]ow, in that city, there is no one who does not know a victim of the war. In two years, 797 people have been murdered, the same number of victims that would occur if four fully-occupied Boeing airliners were to crash… Now, if you walk around Buenaventura, the signs of war are everywhere. Everyone knows a victim, someone who was wounded, a widow, an orphan, a policeman who has suffered an amputation, a shutdown business, an unfinished suffering"[50]

34. These violations affect particularly women victims of the armed conflict. According to data from a survey by the First National Encounter of Afro-Colombian Women in a Situation of Displacement[51], 31% of the women reported having suffered physical aggressions during displacement. More than half of the women surveyed (58.62%) said that they knew of cases of aggressions against other displaced Afro-descendent women. Only 30% of the victims denounced those events, the rest saying that they had refrained from doing so out of fear, lack of guarantees or ignorance of the necessary institutional channels[52]. Many of the displaced women also reported having been the victims of aggressions motivated by their skin color (63.79%) and physical build (24.13%). They affirmed having been the targets of race-related insults, the most common being "chocorramo" (chocolate cake), "negra hijueputa" (black daughter of a whore) and "here we do not accept black women"[53]. More than 20% of the women reported having been the victims of sexual violence or sexual blackmail.

35. These situations are conclusive proof of the violations against the rights to life and physical integrity to which the Afro and indigenous groups are subjected, as well as of the lack of guarantees in the protection of these rights. According to the Colombian Commission of Jurists, "the death threats, confrontations, deaths of family members, pressure to collaborate with diverse parties to the

2003 to 2006. Bogotá, September 2006.

42 Office for Peace and Coexistence Initiatives of the Governor of Valle del Cauca, as part of an agreement with the International Organization for Migrations (IOM). 2004. *Diagnóstico de la población en situación de desplazamiento -PSD- asentada en el municipio de Buenaventura.* February 2004.

43 National Planning Department (Departamento Nacional de Planeación - DNP), *Documento CONPES 3410 de 2006 "Política de Estado para Mejorar las Condiciones de Vida de la Población de Buenaventura"*, Bogotá, February 2006.

44 Office of the Governor of Valle del Cauca, 2004. *op. cit.*

45 Afrodes y Global Rights, 2007. Asociación de afrocolombianos desplazados (Afrodes) y Global Rights (2007). Luces y contraluces sobre la exclusión. Bogotá: Afrodes y Global Rights.

46 Office of the Governor of Valle del Cauca, 2004. *op. cit.*

47 DNP, 2006. *op. cit.*

48 Colombian Commission of Jurists, *Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas*, July 2006 to December 2007.

49 Constitutional Court Order 005 of 2009, Protection of the fundamental rights of the Afro-descendent population victims of forced displacement within the framework of the unconstitutional state of affairs declared in ruling T-025 of 2004, Speaker Magistrate: Manuel José Cepeda.

50 Ibidem.

51 During the encounter, 150 displaced Afro-Colombian women were surveyed. The survey consisted of 70 open questions divided into four categories: general information, ethnic identity, condition of the situation of displacement, effects of the violence on participation by women and their organizations. The survey was carried out simultaneously with the events held on November 4-11 2006 in the cities of Cartagena, Cali, Quibdó, Tumaco and Bogotá. AFRODES, UNHCR AND UNIFEM. 2007. *Primer Encuentro Nacional De Mujeres Afrocolombianas en situación de Desplazamiento.*

52 Ibidem.

53 Ibidem.

conflict and restrictions on basic goods" occur widely throughout different places in the country, such as Antioquia, Cauca, Chocó and Nariño[54].

G. Political Rights

36. Even though the Colombian Constitution protects the right of indigenous peoples to set up organisms for popular elections[55], the implementation of constitutional norms has limited this guarantee. In practice, candidates from non-indigenous political parties or movements have been allowed to register and take part in the special elections that have been established on behalf of the indigenous peoples, thus restricting their possibilities for gaining access to electoral offices that theoretically have been reserved for them.

37. On the other hand, the Constitution guarantees ethnic and cultural diversity in Colombia (Article 7), which implies guaranteeing access by ethnic minorities to public office under conditions of equality and identifying those factors that impede equal access and a fair presence of Afro-descendents and indigenous peoples at all levels of the public sector, particularly in the justice administration. It also implies adopting appropriate measures to eliminate the identified obstacles while promoting equal access and a fair presence by indigenous and Afro-descendents in public administration[56]

38. Unfortunately, most governmental entities in Colombia lack differentiated information that would include the ethnic variable and make it possible to determine the level of participation by ethnic groups among their personnel[57]. The ODR focused its investigation on entities involved in the administration of justice in Colombia, which also do not produce this information in a systematic form. For example, the military forces do not know how many Afro-Colombians, black people, *palenqueras* and *raizales* are in their ranks because "there is no such breakdown included in the database based on race"[58]. Neither does the National Police have consolidated information at the national level on how many Afro-Colombians, black people, *palenqueras* and *raizales* serve in that institution[59]. The Prosecutor General's Office stated that it does not gather information on the ethnic and/or racial identities of its employees[60]. The Inpec also does not record this information about its personnel[61].

39. The Superior Council of the Judiciary, which coordinates the information system of the judicial branch (Law 270 of 1996), reports a total of 659 Afro-descendent, Afro-Colombian, black, *palenquero* or *raizal*[62] public servants in that branch. Despite the lack of information on the total number of employees of the judicial branch to facilitate determining levels of participation by the Afro population, it is possible to analyze the range of the levels of the Afro-descendents: of the total of 659 Afro employees, 10.4% (69 people) are mixed or municipal judges; 6.8% (45 people) are circuit and specialized circuit judges; and 2.8% (19 people) are magistrates. Finally, on the high courts (Supreme Court of Justice, Constitutional Court, Council of State and Superior Council of the Judiciary) there are no Afro-descendent magistrates.

54 Colombian Commission of Jurists, *Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de las personas internamente desplazadas*, July 2006 to December 2007.

55 Articles 171 and 176.

56 Durban Action Program, paragraphs 11 and 74.

57 In this regard see section I. 1 of the Alternative Report to the 14th Report presented by the Colombian State to the Committee for the Elimination of all forms of Racial Discrimination (complete version).

58 Response of April 9, 2008 by the Colombian National Army to the request of information submitted by the ODR.

59 Of the information requested by the ODR from the departmental and municipal offices, just three of them –Nariño, Valle and Cali – provided complete information on the number of Afro-descendent persons that they employed out of their total personnel. The other offices either failed to give information or provided incomplete information. The ODR requested information from the National Police Headquarters and the Police Departments in the departments of Antioquia, Valle, Cauca, Nariño, Chocó, Bolívar, Atlántico and San Andrés; it also requested information from the Metropolitan Police of Bogotá, Cali and Medellín. There was no response from the National Police Headquarters, the Metropolitan Police of Bogotá or the police departments of Atlántico or Chocó. In this regard, see the responses of February 26, 2008 by the Police Department of Valle, of November 27, 2007 and February 20 2008 by the Police Department of Santiago de Cali, of February 25, 2008 by the Police Department of Nariño, of November 29, 2007 and February 22, 2008 by the Police Department of Antioquia, of December 13, 2007 by the Metropolitan Police of the Valle de Aburrá, of February 23, 2008 by the Police Department of San Andrés and Providencia and of December 21, 2007 and March 28, 2008 by the Police Department of Cauca to the request of information submitted by the ODR.

60 Response of January 31, 2008 by the Prosecutor General's Office to the request of information submitted by the ODR.

61 Response of September 8, 2008 by the National Penitentiary and Prison Institute (Inpec) to the request of information submitted by the ODR.

62 Response of March 7, 2008 by the Statistical Analysis and Development Unit of the Administrative Chamber of the Superior Council of the Judiciary to the request of information submitted by the ODR.

40. In the absence of reliable information on participation by ethnic groups in governmental posts, particularly in the justice administration, it is impossible for the state to comply with its obligation to establish policies to guarantee participation by the ethnic groups in its entities.

41. In addition to participation in governmental posts, the rights of the ethnic groups include the right to be governed by their own authorities. This is an important guarantee aimed at conserving their ethnic identities while allowing them to govern themselves in accordance with their customs and traditions. In Colombia, the indigenous peoples enjoy constitutional recognition of the autonomy of their traditional authorities. The traditional authorities of the black communities, however, do not have legal recognition of their right to self-government. This situation directly affects the Afro-descendent population's right to self-determination and their right to cultural diversity.

42. These rights are also affected by repeated violations of the ethnic groups' right to prior consultation. Currently in Colombia, the ethnic groups do not have a procedure that respects their right to cultural integrity or that has been adequately consulted with them[63]. The ethnic groups' right to prior consultation has constantly been violated by the State by means of legislative[64] and administrative[65] measures, as shown in the section on article 2.

63 Decree 1320 of 1998, which establishes the procedure for prior consultation, only does so for projects that require an environmental license. All interventions that do not have this environmental requirement are consulted using a procedure unilaterally established by the entity responsible for it –the Ministry of the Interior and Justice-, based on recommendations by the OAS-Harvard commission for prior consultation practices. This situation means that prior consultation practices vary according to the type of project.

64 This is the case with the Forestry Law, which was declared unconstitutional by the Constitutional Court in Ruling C-030 of 2008, for being in violation of the right to prior consultation. The same happened with the Rural Development Statute (Ruling C-175 of 2009).

65 One example of this is the creation of the Intersectorial Commission for the Advance of the Afro-Colombian, Palenquera and Raizal Population (Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal), regarding which no consultation was held. A large sector of the Afro-Colombian movement and its social organizations therefore emphatically rejected it and as a result the Commission was set up in an exclusive manner guided by exclusively political criteria. In this respect see Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. *op. cit.*, chapter 8 on legislation.

H. Property, Territory and Forced Displacement

H.1 Territory and Forced Displacement

43. Undoubtedly, forced displacement most gravely affects the full enjoyment of the rights of the ethnic groups. This phenomenon has worsened the situation of extreme poverty and marginality that has historically affected the indigenous peoples and Afro-descendent communities, to the point where it has resulted in a great humanitarian crisis that generates systematic violation of an extensive number of their rights.

44. This special impact of forced displacement on indigenous peoples and black communities is due to four main factors. First of all, because many of their territories are located in areas and zones that are strategic for the actors of the armed conflict. Secondly, because their territories are attractive for carrying out highly profitable economic activities, both legal and illegal. Thirdly because of the secular marginalization and discrimination of which they have been targets. And finally because of disputes over possession and ownership of lands, which have been a common factor in a number of cases of forced displacement.

45. Despite this worrisome situation, the Colombian State has not developed serious policies to address this problem, and of the few measures that have been introduced, they lack effective implementation.

46. With respect to the indigenous peoples, the State's response to forced displacement has been limited to issuing certain regulatory documents, which make limited reference to the obligation to adopt measures for prevention and attention with an ethnic focus. Two of these are: the National Plan for Attention to the Displaced Population and the National Council for Attention to the Displaced Population.

47. The National Plan for Attention to the Displaced Population ("Plan") was approved in 1997 and contains certain measures for special attention to the indigenous peoples, while including the "differential focus" as part of its guidelines for attention to the displaced population. It also enshrines the State's obligation "to deploy (specific) measures" to prevent the displacement of indigenous peoples and Afro-descendent communities.

48. However the formulations of the Plan have not been translated into effective actions to guarantee the rights of indigenous peoples in a situation of displacement nor to prevent their risk of displacement. On the contrary, the Constitutional Court of Colombia has drawn attention to the deficiencies in public policy for attention to the indigenous and Afro-descendent population in a condition of displacement. In this sense, it has stated that even though the indigenous peoples, along with the Afro-descendent communities, have suffered a proportionately greater effect compared with all of the victims of forced displacement, *"[f]orced displacement is one of the areas in which one of the most worrisome gaps has been detected in the policy of attention [to displacement]"* [66].

49. The National Council for Attention to the Displaced Population ("Council") is a consultative and advisory body, charged with formulating public policies and guaranteeing budgetary allocation for their execution. In exercising these functions, the Council has issued diverse documents aimed at protecting the indigenous peoples and Afro-descendent communities[67]. While these documents seek to bring state actions into line with international obligations in the field of differential attention to the indigenous peoples, they involve precarious measures that are insufficient to achieve the proposed objectives. This was the conclusion reached by the Constitutional Court, when it stated recently that "it is difficult to see how these documents have been translated, in practice, into concrete actions to prevent the disproportionate effect of the armed conflict on the Colombian indigenous peoples, to prevent forced displacement caused by the armed conflict, or to provide differential and opportune material attention to their victims"[68].

50. The insufficiency of the measures adopted by the Colombian State also becomes evident if it is borne in mind that the situation of displacement of the indigenous peoples is increasing and continues to worsen. In this sense, a 2007 report by UNHCR revealed that, between 2004 and 2007, nearly 30,000 indigenous people were forcibly displaced from their territories[69].

51. One paradigmatic example of this situation is the Awá indigenous people, who in February 2009 denounced the commission of two massacres in their territory. The FARC acknowledged responsibility for the murders of 8 members of this people, alleging their links to the State security forces, and the forced displacement of 400 others. These events occurred despite constant denunciations by the authorities and leaders of the Awá people, who had even gotten the Ombudsman's Office of Colombia to issue Risk Report N° 53 of June 5, 2008 as well as other follow-up reports.

52. Regarding the Afro-descendent communities, there are regulations that protect their rights to collective ownership of the territories they have traditionally occupied, the most important of which is Law 70 of 1993. However, these rights have not been truly protected in practice, due to the existence of diverse factors that impede the guarantee of this right, such as partial application of the law, the armed conflict, the expansion of monocultures, the implementation of megaprojects and fumigations of illicit crops. All of these elements considerably affect the permanence of the Afro-Colombian population in their territories and generate high rates of forced displacement among them.

53. Along with these difficulties, there are certain legal deficiencies that impede the Afro-descendent communities from effective enjoyment of property rights to their territories. In this sense, it is important to stress that the Colombian State has still not regulated the chapters of Law 70 that relate to the use of land and the protection of natural resources (Chapter IV), mining resources (Chapter V) and the planning and promotion of economic and social development (Chapter VII), which impedes enjoyment of the right to collective property.

54. Insufficient protection of the right to property is one of the main causes of forced displacement of Afro-descendent communities. In this regard, the Constitutional Court noted that there is a clear and direct link on the one hand between the existence of conflicts deriving from the issuance of collective property deeds for lands and on the other forced displacement caused by illegal armed groups interested in using these territories[70].

55. According to data supplied by CODHES *(Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*), Afro-Colombians are the most numerous ethnic minority among the group of displaced persons

66 Constitutional Court Order 218 of 2006.

67 Among them, we would point out the following: Agreement 03 of 2006, "*by means of which actions are defined to guarantee the right of the displaced population to be protected against discriminatory practices*"; Agreement 08 of 2007 *"By means of which measures are adopted aimed at creating a differential policy for attention to the population in a situation of displacement"*; and the Comprehensive Plan to Support Indigenous Communities with a High Degree of Vulnerability and Risk of Disappearances.

68 Constitutional Court Order 004 of 2009.

69 UNHCR, 2007. *op. cit.,* page 284.

70 Constitutional Court, Order 005 of 2009.

in Colombia. In fact, they account for nearly one fourth of the displaced population in the country (22.5%). In total, 12.3% of all Afro-Colombians are in a situation of forced displacement[71].

56. The situation is especially grave in the territories for which collective property deeds have been granted to black communities in the Pacific region. A total of 252,541 Afro-descendents have been expelled from these territories[72]. This figure represents 79% of the Afro-Colombian population that is registered as subject of the right to collective property deeds[73].

57. The example of the department of Nariño illustrates this situation. In 2007, the Afro-Colombian Community Councils of the municipality of El Charco denounced the grave humanitarian situation they face in terms of displacement: scarcities of food, medications and fuels, which keep people from receiving health care; and physical, verbal and psychological aggressions have gravely affected the physical and mental health of the communities[74]. An inhabitant of Tumaco said: "just look at the abuse that the displaced population of our municipality of Tumaco receives from government officials, who abuse and offend us, causing psychological and physical disorders and making people run around to be able to receive food and this has caused accidents"[75].

H.2 Megaprojects, Monocultures and Illicit Crops

58. The territories that have traditionally been inhabited by indigenous peoples and Afro-descendent communities have been seriously affected by the existence of infrastructure projects, monocultures and illicit crops.

59. In the case of the Afro-descendent communities, they have been particularly affected by infrastructure projects being carried out in the Pacific region, along with wax palm monocultures and illicit crops. The palm planting companies have cut down huge sections of primary forest, drained soils and built road infrastructure in the collective territories to facilitate these monocultures. These actions have modified soil use in the territories and created serious environmental impacts with grave implications on the food security of the communities, because as palm cultivation penetrates the collective territories, their subsistence crops disappear and the inhabitants are forced to leave in search of other means of subsistence.

60. One example is that of the leaders of the Community Council of Alto Mira y Frontera, along with those of Bajo Mira y Frontera, who have suffered from constant threats for defending their territory, which have resulted in homicides and forced displacement[76]. This displacement of the leaders of the black communities has serious consequences, such as the arrival of settlers in the territory who have occupied lands and property and in some cases have planted illicit crops. As a result, the state authorities continue with aerial fumigations of the illicit crops without the black communities being able to take any part in the decision.

61. The situation of the indigenous peoples is just as alarming. Their rights to territories have been affected by fumigations aimed at eradicating illicit crops as well as by the building of dams and ports on lands to which they have deeds and on their ancestral territories. Because of these events, from 1993 to 2006 the Constitutional Court has ruled in favor of the indigenous peoples in 18 *tutelas* (injunctive actions) in cases of violations of the right to territory stemming from intervention projects or large infrastructure works.

62. One paradigmatic case has involved the building of the Urrá dam in territory of the Embera Katío people. The Urrá dam was built without adequate consultation of the indigenous peoples, with serious effects on their culture and traditional subsistence practices and directly threatened their survival as an ethnic group. The Embera Katío communities were displaced from their zones of habitation and resettled in places where they found it impossible

71 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua*, May 22, 2008, consulted at the web page: http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157.

72 Afrodes y Global Rights, 2007. *op. cit.*

73 Ibidem.

74 Afrodes y Global Rights, 2007. *op. cit.*

75 Constitutional Court, 2009. *op. cit.*

76 On June 25, 2008, the Secretary General of the Community Council of the Bajo Mira was murdered within the collective territories by unknown individuals. Three months later, on October 7, 2008, an officer of the Board of the Community Council of the Alto Mira y Frontera was murdered within the urban center of the municipality of Tumaco by an unknown individual. In the wake of this event, the other members of the Board of the Community Council found it necessary to leave the territory and go to a different urban center far from their lands without until now (February of 2009) having been able to return.

to continue with their subsistence practices, such as fishing and hunting[77]. These impacts were demonstrated during the *tutela* brought before the Constitutional Court, which then decreed settlements and damage mitigation actions on behalf of the Embera people. The state and private actors involved were made to set up a committee to follow up on those obligations and on measures to enable re-adaptation by the indigenous people.

H.3 The Right to Prior Consultation

63. The right of indigenous peoples and Afro-descendent population to prior consultation has been constantly violated by the Colombian authorities in cases of projects involving infrastructure or natural resource exploitation, which, as previously stated, are one of the main causes of forced displacement in the country.

64. Faced with non-fulfillment by the Colombian authorities of their obligation to respect this right, the indigenous peoples have appealed to the Constitutional Court to request protection of their fundamental right to be consulted. While on various occasions the Court has decided to support the right to consultation, the infrastructure projects have nevertheless been implemented and damages have thus been caused to the indigenous peoples which have threatened their survival as ethnic groups.

65. One case that illustrates the constant violations to this right suffered by the Afro-Colombian population is that of the Curvaradó and Jiguamiandó river basins in the Chocó department. Since the late 90s, these communities have denounced the entry of investors and palm plantations in their territories without the required prior consultations having been held. This phenomenon of territorial dispossession has been accompanied by harassment and threats against the population to the point where many families have been forcibly displaced from their territory[78].

66. After many years of violence and efforts to gain recognition of the territory, in 2001 the Colombian State awarded collective title to the communities of Curvaradó and Jiguamiandó. In 2005 the Incoder (Colombian Rural Development Institute) issued two resolutions to mark the boundaries between the collective property and private property belonging to private individuals. However, as of December 2008, those resolutions had not led to the material handing over of nearly 8000 hectares that had been usurped from the black communities of the municipality of Carmen del Darién in the Curvaradó and Jiguamiandó river basins. This occurred even though in 2007 the ILO established that the right to prior consultation had been violated along with the right to cultural integrity and the right to territory. The ILO asked the Colombian State to carry out the consultation with these communities and guarantee restitution of the lands[79]. However, many of the families have been unable to return to their territory due to the continuing presence of paramilitary groups, the lack of guarantees for a safe return and the harassments that have continued unabated, as verified by the Constitutional Court in 2009[80].

H.4 Return, Resettlement and Reintegration

67. The Colombian State has not implemented measures aimed at ensuring the process of return or resettlement of the members of the indigenous peoples and Afro-descendent communities that are in a situation of displacement, thereby making their socioeconomic stabilization difficult. Nor has the State established measures to protect and restore the property abandoned by them at the moment of displacement.

68. Even though since 2006 a "Protocol for the accompaniment of processes of return or relocation of the displaced population" has existed, execution of which is the responsibility of *Acción Social*[81], and which contemplates accompaniment by the State in return processes, in practice this Protocol has not functioned properly. This has happened because many displaced Afro-Colombians have been abandoned at the moment of return or resettlement, or have encountered serious difficulties when attempting to do so.

77 Constitutional Court ruling T-652 of 1998. Speaker Magistrate: Carlos Gaviria Díaz.

78 Colombian Commission of Jurists, 2007. *op. cit.*

79 International Labour Organization (ILO), 2007. CEACR: Individual Observation concerning Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169).

80 Constitutional Court, 2009, *op. cit.*

81 *Acción Social* is the "Presidential Agency for Social Action and International Cooperation" is a governmental institution responsible for channeling all national and international resources for the execution of all social programs under the Presidency of the Republic and to assist vulnerable populations affected by poverty, violence and drug trafficking. For more information on this institution, see http://www.accionsocial.gov.co/portal/default.aspx.

69. One illustrative case is that of the communities of the rural zone in the lower part of the Naya River in the municipality of Buenaventura. In 2001 a group of paramilitaries arrived in the zone and massacred more than 40 indigenous peoples and Afro-Colombians. The survivors massively displaced to avoid being killed and six years later had still been unable to return due to the lack of security guarantees[82].

I. Economic, Social and Cultural Rights

I.1 Right to Work of the Afro-Colombian population

70. In Colombia there are no measures aimed at eradicating and preventing discrimination in employment. This gap can be seen in various scenarios. In the first place, there are no legislative measures aimed at protecting the ethnic minorities' right to work free of discrimination. Secondly, there are few official figures to get an idea of the number of Afro-Colombians who work in government, or of the conditions under which such labors are performed. And thirdly, the limited figures that do exist show that the proportion of Afro-descendents holding government jobs is very low, and that in most cases they perform administrative or general service duties, whereas very few hold leadership posts.

71. The Constitutional Court has also underlined the absence of measures aimed at protecting this right of the displaced Afro-Colombian population. In this regard, the Court stressed that "[b]efore displacement, 70.6% reported having employment, meaning that they produced income; 60.1% had housing that they had totally paid for and in general their sons and daughters went to school, which guaranteed the family's physical and emotional stability. After displacement, 74.2% lost their jobs and only 3.5% had totally paid for their housing, with support from the 3.2% of the people who worked. Using these figures... it was estimated that prior to displacement 65.3% of household needs were satisfied, whereas after displacement this figure fell to 38.8%, representing a 59% deterioration in quality of life for displaced Afro-Colombians" (footnote omitted)[83].

I.2 Right to Housing of the Afro-Colombian population

72. The Afro-Colombians are in a very unequal situation with respect to enjoyment of their right to housing compared to the rest of the population. Their housing conditions are generally characterized by a lack of legal security regarding possession. This circumstance to a considerable extent is a result of the situation of precariousness, insecurity, violence and constant threats to which this population is subjected in their ancestral territories. Additionally, their housing tends to have less availability of utilities, materials, facilities and infrastructure and is therefore less fit for habitation[84].

73. In response to this problem, the State has not drafted a public policy to promote the existence of fair conditions for enjoyment of the right to housing by the Afro-Colombian population. On the one hand legislative measures have not been adopted with a differential focus aimed at improving the housing conditions of the Afro-Colombians and which would take into account the criterion of adapting the housing to their culture. On the other hand, there are no precise state indicators to facilitate measuring the degree of lack of satisfaction of this right with regard to the Afro population, which makes it more difficult to design a serious public policy that would have the firm purpose of optimizing the Afro-descendent population's enjoyment of the right to housing[85].

74. The housing situation of the displaced Afro-descendents is even more precarious. The Constitutional Court, in its order 005 of 2009, included a study by the Corporation for Social and Entrepreneurial Development of the Afro-Colombian Peoples (Corporación para el Desarrollo Social y Empresarial de los Pueblos Afrocolombianos - ECODESARROLLO). The study was done in 2005 in Bogotá and in the departments of La Guajira, Atlántico, Bolívar, Cesar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Chocó, Cauca, Valle and Nariño by interviewing 17,043 people. It showed that prior to displacement 60.1% of the Afro-Colombians had their own housing, whereas after displacement just 3.5% were homeowners[86]. The quality of their housing also worsens after

82 Afrodes y Global Rights, 2007, *op. cit.*

83 Constitutional Court Order 005 de 2009, *op. cit.*

84 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009, *op. cit.*, chapter 5 on housing.

85 Ibidem.

86 Constitutional Court Order 005 of 2009, *op. cit.*

displacement. "[B]efore displacement 65.6% of the Afro-Colombian population surveyed lived mainly in houses, 19.2% lived in hovels or shacks and 1.9% lived in apartments. But after displacement, 33.4% lived mainly in hovels or shacks, 32.7% in houses, 10.4% in rooms, 7.5% in huts made of cardboard and plastic and 6.1% in apartments"[87].

I.3 Right to Health

75. The health care system in Colombia has deficiencies in terms of protection and guarantee of the right to health of indigenous peoples and Afro-descendant communities, in addition to gaps in the production of information that would include the ethno-racial variable in the field of health.

76. With respect to the indigenous peoples, in 2001 a law was adopted to regulate their participation in the social security system in health[88]. This law comes in response to a healthcare system that was inadequate for the indigenous peoples because it did not take their customs and traditions into account; it did not recognize their autonomy in decision-making and it did not propose policies that would be able to improve their living conditions. The approved law recognizes their ethnic and cultural diversity, regulates the incorporation of indigenous authorities into bodies responsible for designing and implementing policies; establishes special protection for pregnant indigenous women and indigenous children under the age of five; and recognizes indigenous knowledge and practices as part of the plans and programs that define the health services which the communities have the right to receive.

77. However, implementation of the law has limitations in appropriately guaranteeing the rights to health of the indigenous peoples who live in remote areas with difficult access to traditional means of transport. Additionally, the law does not contain similar provisions to be applied on behalf of the Afro-descendent communities.

78. Regarding the Afro-Colombian population, although the Ministry of Social Protection, through its Ethnic and Gender Affairs Group, has since 2004 been carrying out a process to create a diagnosis and design a health policy for the ethnic groups in Colombia[89], this initiative has still not been translated into concrete public policy results for the health of the Afro-Colombian population.

79. The Afro-Colombian population is in a very precarious situation in the four areas that comprise the right to health: availability, accessibility, acceptability and quality of healthcare. The most notorious deficiency is the lack of hospitals, clinics and healthcare centers in good condition throughout the Pacific coast, where most of the Afro population lives, and the fact that the Afro-Colombian population is the sector with the lowest rates of health insurance coverage and the largest percentage of people affiliated with the subsidized health insurance system[90]. The ODR found this situation in the four departments of the Pacific coast: Chocó, Valle del Cauca, Cauca and Nariño. The situation in Chocó, where more than 81% of the population is Afro, is particularly worrisome. In that department, health care provision is concentrated in the urban zones where, however, only a minority of the population lives[91]. The rural zones of Chocó only have healthcare stations, which "do not have sufficient equipment to provide adequate attention and the physical installations for the most part are in bad condition, which creates further difficulties for their users"[92].

80. In addition, the Afro-descendent population in Colombia mostly lives in zones where the epidemiological profile is characterized by a high incidence of morbidity and mortality as well as the prevalence of diseases such as malaria, dengue, acute diarrhea illnesses, acute respiratory infections and tuberculosis[93].

87 Ibidem.

88 Principally see Law 691 of 2001, *"by means of which participation by ethnic groups in the General System for Social Security in Colombia is regulated"*.

89 Interview with the Coordinator of the Ethnic and Gender Affairs Group of the Ministry of Social Protection, February 22, 2008, Bogotá.

90 In Colombia, the health insurance system is divided in two: the contributive system, which covers people with the ability to pay and who contribute towards the social security system, and the subsidized system, which covers people without the ability to pay and whose affiliation with the system is partial or totally subsidized by public funds from the contributive system.

91 The majority of the population of Chocó lives in rural zones (57%). Response of March 25, 2008 by the Administrative Department of Health and Social Security of Chocó to the request of information submitted by the ODR.

92 Municipal Council of Quibdó. 2003. *Acuerdo No. 008 de 2004 "Por medio del cual se aprueba el Plan de desarrollo del Municipio de Quibdó periodo 2004-2007"*. Quibdó. Consulted on the web page: http://quibdo-choco.gov.co/apc-aa-files/66613734633264383130633137613465/Plan_de_desarrollo.pdf.

93 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. *op. cit*, chapter 4 on the right to healthcare.

81. Two significant examples of the Afro-Colombian population's health situation are the child mortality rate and life expectancy. In effect, the child mortality rate for Afro-descendent children is much higher (1.78 times) than for the rest of the population[94]. The average life expectancy of Afro-descendents is six years less than the national average, whereas a black woman on average can expect to live nearly 11 years less than the national average[95].

I.4 Right to Education

82. Protection for the right to education of the ethnic groups continues to be a pending task. In 1994 the General Law on Education96 was promulgated, which recognizes the right of indigenous peoples and Afro-descendent population to have a specific educational model, which it referred to as "ethno-education". However, the establishment of ethno-education has various restrictions that limit the full enjoyment of the right to education, such as: i) government measures have been adopted that limit the application of the law; ii) necessary measures have not been adopted so that educational coverage apply to all members of the indigenous peoples and Afro-Colombian communities; and iii) the ethno-education model does not enshrine norms that would guarantee access by the members of the ethnic groups to all levels of education. For example, there is no public policy that promotes and provides opportunities so that the members of ethnic groups (particularly indigenous peoples) can enter universities.

83. One example that illustrates the situation of the indigenous peoples in the field of education can be found in the jurisprudence of the Constitutional Court. In ruling T-1105 of 200897, the Court studied the case of an indigenous woman who was denied allocation of the special quota supposedly reserved for members of indigenous peoples by a university. The quota was denied because the indigenous woman did not fulfill the university's requirement for students to have finished their high school studies at a school in the region to which the reserve in which her community lives belongs. The indigenous woman argued that she was unable to do so because she was displaced from that area and had to flee the region due to the armed conflict. At the conclusion of the legal proceedings, the Constitutional Court ordered the university to adopt the necessary measures to open the way for the enrollment by the plaintiff.

84. In the case of Afro-descendents, the figures show that the rates for illiteracy, repeating school years, being too old for their grades and dropping out of school are higher in the Afro-Colombian communities than among the *mestizo* population[98]. According to data from the 2005 census, the Afro population's lack of access to primary, secondary and middle school education is worrisome. This is a problem that aggravates the cycle of marginality that afflicts the Afro-Colombian population. At the level of basic primary education, 10% of black boys and girls between the ages of 6 and 10 do not have access. This percentage is 27% higher than among *mestizo* boys and girls. In basic secondary education (ages 11 to 14), the lack of coverage is 12%. At the level of middle school education, the situation is notably worse: 27% of Afro-Colombians between the ages of 15 and 16 are left out.[99]

85. There are different types of discrimination in access and permanence in the educational system that affect both the indigenous peoples and the Afro-descendent population. For example: i) non-fulfillment of the State's obligation to guarantee free primary education to all of the country's Afro-descendent girls and boys[100]; ii) lack of public funds that would guarantee adequate infrastructure, sufficient numbers of teachers, availability of adequate educational materials and access to resources to facilitate closing the technological gap; and iii) children who are able to gain access to the system face a structure that does not respect their cultural identity, does not generate incentives to retain students and does not adapt to their educational needs[101].

94 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009, o*p. cit.*, chapter 2 are statistics about discrimination.

95 Ibidem.

96 Law 115 de 1994, *"By means of which the general law on education is promulgated"*.

97 Constitutional Court ruling T-1105 of 2008. Speaker Magistrate: Humberto Antonio Sierra.

98 Ibidem.

99 National Administrative Department of Statistics (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE), *Censo nacional de poblaciones*, 2005. Available at: http://www.dane.gov.co/censo/, consulted in June of 2009.

100 Rodríguez, Alfonso y Cavelier, 2009. *op. cit.*, chapter 6 on the right to education.

101 Ibidem.

J. Access to public establishments

86. The Afro-Colombian population is still the victim of discrimination in access to public establishments. Proof of this can be observed in cases that have occurred in the cities of Cartagena and Bogotá regarding access to night clubs.

87. The first case involves two young Afro-descendents who in December of 2004 were denied entry to two night clubs in the city of Cartagena because of their race[102]. In response, the Constitutional Court declared that this was a case of racial discrimination that violated the right to equality, honor, free development of personality and human dignity and ordered "that the legal representatives of the discotheques be prevented…in the future from impeding entry into those establishments of anyone because of their race"[103]. The young people also brought civil suits in which, after a four-year process, each night club had to pay 50 million pesos. However, as a result of the sentence, the plaintiffs have been the victims of threats to their integrity and lives[104].

88. Six months later, an Afro-Colombian woman brought a *tutela* regarding similar events in the same public establishments. On this occasion, the *tutela* was also reviewed by the Constitutional Court and the ruling was adapted to the precedent of the ruling from the previous year, although monetary settlement was not ordered[105].

89. However, the Court's decisions have not been effective in preventing similar situations to occur. Three years after the first Constitutional Court ruling, three discotheques in Bogotá –Genoveva, Gavanna and Sciroco- barred a group of six Afro-descendents from entering their establishments, with the same arguments put forward by the night clubs in Cartagena.

90. This group of Afro-descendents brought a *tutela* action with the help of the ODR requesting protection of their rights to honor, human dignity and equality[106]. The first-instance ruling declared that this involved an act of racial discrimination, but only in the case of one of the three bars targeted by the legal action. The ODR appealed the ruling before the Supreme Court of Justice which partially overruled it and extended the sentence to all three night clubs.

91. These recent cases show the high degree of ineffectiveness of the previous judicial rulings to eradicate discriminatory actions as well as the absence of the application in practice of administrative measures that would facilitate progress in the fight against discrimination in the realm of access to public establishments.

Article 6

K. Lack of an Appropriate and Effective Legal Remedy for Cases of Racial Discrimination

92. The prohibition of racial discrimination in Colombia is found in four isolated norms: i) the configuration of an aggravating factor for punishment of criminal conducts according to which, if the punishable conduct is inspired by intolerance and discrimination referring to race or ethnicity, among others, this constitutes a circumstance subject to greater punishment; ii) the prohibition of acts of racial discrimination in the context of the armed conflict; iii) the disciplinary punishments for government employees who carry out any of their duties based on intolerance or discrimination and iv) the prohibition of acts of racial discrimination, specifically against the Afro-Colombian population (Art. 33 of Law 70 of 1993), although without establishing the appropriate judicial action for seeking punishment by the State.

93. The above-mentioned norms do not establish a specific action to facilitate the prosecution of the discriminators and obtaining reparation for the victims. Therefore, most such cases are not denounced or brought to trial. In addition, these norms are not in accordance with the criteria established in the ICERD because they do not contemplate concrete judicial actions to prosecute, punish and prevent racial discrimination. The *tutela*

102 Corte Constitucional ruling T-1090 of 2005, Speaker Magistrate: Clara Inés Vargas Hernández.

103 Ibidem.

104 Telephone interview with Johana Acosta, February 2009. *El Universal* newspaper "Amenazan a mujeres que ganaron demanda por Discriminación Racial. Fallo Histórico contra discotecas por racismo", February 6, 2009. *El Tiempo* newspaper "Por racismo, obligan a pagar 100 millones de pesos a reconocidas discotecas de Cartagena", February 9, 2009.

105 Constitutional Court ruling T-131 of 2006, Speaker Magistrate: Alfredo Beltrán Sierra.

106 *Tutela* (injunctive action) brought by the ODR, July 23, 2008.

action is therefore the only existing mechanism within the Colombian legal system that can be used in cases of discrimination. However, this is a subsidiary action as opposed to an ordinary one, which means that it can only be used in those cases in which there is no other judicial means to protect the rights, or as a transitory mechanism to avoid an irreparable damage while at the same time the corresponding ordinary action is in process. Nor is it possible to obtain reparation for the victims using the *tutela*[107]. In the few cases in which the victims have brought *tutela* actions, they have obtained judicial decisions without practical repercussions for the discriminators and without reparation.

Article 7

L. Persisting Deficiencies in the Ethno-education Policy and the Afro-Colombian Studies Area

94. In Colombia, the General Law on Education[108] establishes two types of measures. The first seeks concrete actions aimed at the entire population to eliminate racist stereotypes, and the second regulates ethno-education.

95. These measures have various weaknesses. The main weakness of the first measure is that it is not being effectively applied. For example, the implementation of the Afro-Colombian Studies Area[109], which aims "to integrate Afro-Colombian studies in curricular processes", has been limited in the country. In addition, the educators (teachers) have stated that the authorities in charge of curricular direction of the programs have distorted ideas about Afro-Colombian culture, shaped by a folkloric vision of teaching about Afro-Colombian culture and society, so that they assume that the contents are only associated with such aspects as dance or cooking[110].

96. The second type of measures related to ethno-education, which is an education especially aimed at ethnic groups, has been addressed by hiring teachers and, because it has been assumed that the ethnic aspect arises from the ethnicity of the teacher and not the institutions, the ethno-teachers encounter considerable opposition from their colleagues when attempting to incorporate ethnic contents and carry out curricular and extracurricular activities as part of the right to ethno-education[111].

Article 14

97. The Colombian State, despite repeated recommendations from CERD (1986, 1999), continues to not recognize the competence of the Committee for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination to receive and examine individual communications regarding violations of the rights contained in the Convention. The State's main argument for refusing to make the declaration is that there are sufficient domestic legal remedies available to victims of racial discrimination in Colombia. However, as has been shown, existing judicial remedies do not adequately guarantee their rights and are also ineffective. This leaves the victims of racial discrimination and racism in Colombia without the possibility of comprehensively satisfying their right to justice, reparation and guarantees of non-repetition, and without the possibility of appealing to international human rights bodies such as CERD or the Inter-American Commission on Human Rights.

107 The Constitutional Court in Ruling C-543 of 1992 declared unconstitutional the regulation that authorized the *tutela* judge to order the payment of damages through the *tutela* action. The Court found that it is a preventive action that is not aimed at remedying the damages caused and that the abstract or *in genere* settlement is the judicial declaration that there is a damage that must be repaired, but it does not define the nature or amount of the settlement. To achieve this, the person must bring a civil action.

108 Law 115 of 1994.

109 Regulated in decree 1122 of 1998.

110 Interviews with ethno-educators from Tumaco and its surrounding areas in April 2008 and with ethno-educators teachers from Cartagena and its surrounding areas in June 2008.

111 Ibidem.

Proposals for recommendations to the Colombian State

Article 2

- That legislation be enacted to prosecute and punish acts of racial discrimination, ensure the victims' right to reparation and provide guarantees of non-repetition, as well as legislation aimed at implementing affirmative action measures in of the field of employment and in access to housing, health and education.

- That legislation be enacted that would recognize the cultural rights of the Afro-Colombian population, as is the case with other ethnic groups.

- That clear procedures be established to guarantee participation by the Afro-Colombian communities and indigenous peoples in the discussion and enactment of legislative and administrative measures that affect them, in accordance with ILO Convention 169.

- That an independent entity be created to coordinate and execute the policy against racial discrimination and which would centralize the functions and responsibilities regarding policy for the Afro-descendent population and indigenous peoples, and that a National Action Plan be formulated to promote diversity, equality, fairness, social justice and equality of opportunities and participation in all spheres.

Article 3

- That a public policy be put into practice aimed at eradicating the *de facto* segregation of which the Afro-Colombian population in the urban zones is still the victim. This policy should include follow-up mechanisms to facilitate measuring their impact.

- That studies be carried out and published to gather and analyze information on the current situation regarding access to dignified housing by the Afro-Colombian population, in both rural and urban areas.

Article 4

- That draft legislation be put forward to declare discriminatory acts and organizations based on ideas of racial superiority punishable, and that the necessary reforms to the Criminal Code be considered and adopted to establish actions and procedures to prosecute discriminatory acts.

- That Colombian government officials stop stigmatizing and publicly accusing members of indigenous peoples and Afro-descendent population as well as defenders of the human rights of these ethnic groups of being "collaborators" of the guerrillas or "allies of terrorism", and that the Procurator General's Office (*Procuraduría General de la Nación*) open disciplinary investigations into these statements, pursuant to Presidential Directive N°7 of 1999 and Ministry of Defense Directive N° 9 of 2003.

Article 5
Equality in Access to Justice

- That protocols be created to gather information on ethnic groups for public entities involved in the justice system and that it include a standardized system of categories and forms of record-keeping, using the self-identification criterion.

- That a system be created for oversight, control, investigation and punishment of discriminatory acts by government employees and private actors.

Rights to Life, Integrity, Security and Liberty

- That the Colombian State provide full guarantees for effective enjoyment of the human rights of the indigenous and Afro-descendent populations and take the necessary measures so that those responsible for such violations are tried and punished and to guarantee the victims' right to reparation.

- That the Ombudsman Office's Early Warning System (SAT from its Spanish acronym) intensify its monitoring of the human rights situation of the indigenous peoples and the Afro-descendent communities, for which purpose the Colombian State must allocate the necessary resources for the operations of the SAT and guarantee timely issuance of the early warnings.

- That the Ministry of the Interior and Justice guarantee that the governors and mayors adequately and opportunely apply the recommendations issued by the SAT in their Risk Reports and Follow-up Notes, particularly in the case of indigenous and Afro-Colombian populations.

- That the ethnic-racial perspective be included in all programs for attention to victims of the armed conflict at the national and local levels.

- That national and local plans be designed and implemented for the elimination of violence with racial motives, and that they include strategies for making those who have been the victims of racial discrimination aware of the possibilities for denunciation and attention provided by the State.

Indigenous Peoples in Danger of Extinction

- That the Colombian Government invite the Secretary General's Special Representative for the prevention of genocide to carry out a diagnosis, by means of an *in situ* visit, of the grave situation of the indigenous peoples in danger of extinction and formulate recommendations to overcome this situation.

Rights of Representation and Political Participation

- That a draft law be promoted to establish the procedure of prior consultation on legislative measures, and that the Government reform decree 1320 of 1998 that regulates prior consultations with the indigenous peoples, in fulfillment of the recommendations in this regard formulated by the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR) and by the Constitutional Court.
-
- That the Colombian Government make the right of the indigenous peoples and the Afro-Colombian population to prior consultation effective in the context of the processing and approval of legislative measures and for any action that affects their right to territory, under free, prior and informed consent, within the parameters established in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples[112] and ILO Convention 169.

- That the Colombian Government recognize the fifteen indigenous peoples that have not been recognized as such.

Property, Lands and Forced Displacement

- That a public policy be adopted and applied to prevent forced displacement of Afro-Colombian communities and indigenous peoples based on respect for and guarantee of human rights and international humanitarian law, and that a public policy be created to provide attention to internally displaced persons pursuant to the UN Guiding Principles on Internal Displacements and the Principles on the restitution of housing and patrimony of refugees and displaced persons.

- That existing databases on the displaced population be updated and unified, particularly in terms of ethnic membership.

- That measures be taken to modify the system of registry of the displaced population to include those persons who have been the victims of displacement for reasons not directly related to the armed conflict.

- That a public policy be designed and implemented for return, resettlement and reintegration in accordance with the ethnic characteristics of the indigenous peoples and the Afro-Colombian population.

- That processes for collective issuance of property deeds on behalf of the black communities throughout the national territory be accelerated and streamlined.

---

112 On April 21, 2009, in a statement during the Durban Review Conference, the Colombian Government announced "its unilateral support for the United Nations Declaration on Indigenous Peoples, its spirit and the principles that inspired it."
Ver http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/abril/21/10212009.html.

- That a priority solution be given to applications for constitution, enlargement and reorganization of indigenous reserves.

- That the Colombian State complies with the recommendations of the Secretary General's Special Representative on the human rights of internally displaced persons, specifically in terms of the displacement of indigenous peoples and Afro-Colombian communities and protection and restitution of their territories.

- That mechanisms for registry and protection of lands belonging to Afro-Colombian and indigenous populations be made effective.

- That the Colombian Government comply with orders issued by the Constitutional Court regarding attention for displaced indigenous and Afro-Colombian populations, and specifically that it adopt the necessary measures to comply with ruling T-025 of 2004 and court orders 004 and 005 of 2009.

Economic, Social and Cultural Rights

Right to Work

- That a detailed diagnosis be made of the situation of access by the indigenous and Afro-descendent populations in all sectors of employment.

- That the Colombian State take measures aimed at eradicating discrimination in the labor market, promoting access to employment by ethnic minorities and eradicating racist stereotypes of which the members of the ethnic groups are victims.

Right to Health

- That a law or a development of Law 70 of 1993 be approved to specifically contemplate the health of the Afro-Colombian population as a vulnerable, ethnic, racial and culturally diverse population, with a traditional approach to medicine, illness, healing and health (such as, for example, Law 690 of 2001 for the indigenous peoples).

- That complete and detailed diagnoses be made of the state of healthcare in Colombia, to include the ethnic-racial variable and to facilitate creating public policy solutions aimed at addressing the specific needs of the ethnic minority populations.

- That specific strategies be included within public policies aimed at resolving the health problems of the Afro and indigenous populations, not only at the national level but also at the departmental and municipal levels.

- That detailed diagnoses be included in development plans and national and local health plans, to include differentiated objectives, goals and strategies aimed at addressing the specific needs of the Afro-Colombian and indigenous population, particularly in terms of maternal-child mortality, with respect to the offering of healthcare services (healthcare networks, medical personnel) and conditions associated with the right to health (basic sanitation: potable water, sewers, food, access routes).

- That actions be put into practice to strengthen or increase the level of health insurance coverage in zones where the Afro-Colombian population makes up the majority.

- That effective mechanisms be established to improve the availability and quality of healthcare throughout the Pacific coast, particularly for strengthening the hospital network, sanitary and supply conditions in the centers for medical attention, the training and permanence of specialized medical personnel and the provision of medications.

Right to Adequate Housing

- That legislative measures be approved on behalf of the Afro-Colombian population specifically on the right to adequate housing, which should include affirmative actions regarding their access to housing, to urban and rural housing subsidies, to the availability of basic utilities and quality and inhabitable housing, always taking their traditional practices and cultural identity into account.

- That legislative measures be approved that would prohibit discrimination based on ethnic-racial motives in access to housing, housing credits and housing subsidies, access to basic utilities and sanitation.

- That a complete and detailed diagnosis be made of the housing situation of the Afro-descendent population in Colombia, taking into account the ethnic-racial variable in all components of the right to adequate housing, to facilitate the design of a comprehensive and adequate public policy in the field of housing for this population.

- That a national housing strategy be adopted and implemented, to include affirmative actions for the Afro-Colombian population victim of racial discrimination in the field of housing; to follow up on implementation of policies for affirmative action at the national and local levels in the field of housing, taking into account all components of the right to adequate housing.

- That the Executive efficiently coordinate the design and implementation of public policies in the field of housing for the Afro-descendent population in Colombia.

- That a specific and effective strategy be adopted and implemented to guarantee legal security for the holding of collective territories to which deeds have been awarded on behalf of the Afro-descendent communities.

- That measures be adopted and implemented specifically aimed at improving the housing situation of the displaced Afro-Colombian population and to guarantee their return to their territories of origin and restitution of their lands and housing.

- That the State comply with the obligations established in the United Nations *Basic Principles and guidelines on evictions and displacement generated by development* in the case of Afro-Colombian communities and indigenous peoples.

- That the existing benefits and those that will exist in the future for access to urban housing subsidy be extended to the rural sector, and that follow-up mechanisms be adopted to facilitate oversight of the effective implementation of this type of affirmative actions by the entities charged with doing so.

- That all housing programs and plans, whether they are specifically aimed at the Afro-Colombian population or the general population that includes the Afro-Colombian population, take into account the traditional practices and cultural identity of the Afro-Colombian population in their approach to inhabitability, housing and the surroundings.

Right to Education

- That the State, as a priority, allocate the necessary resources to guarantee that primary education be universal, free, of quality and available to all Afro-Colombian and indigenous boys and girls.

- That affirmative actions be adopted in the educational system to guarantee access and permanence of the Afro-Colombian and indigenous populations, close the gap between those populations and the *mestizo* population and lower the illiteracy rates.

- That measures be taken to promote academic contents and programs starting from the first years of basic education that would counteract racist stereotypes that are rooted in Colombian society and families.

- That a system be created for implementation and monitoring of the ethno-educational policy to comprehensively guarantee protection of cultural diversity in the educational system.

Access to Public Establishments

- That training programs on human rights and discrimination be established for public employees charged with handling and controlling public establishments, as well as for the owners of private establishments open to the public.

- That specific punishments be established for acts of discrimination regarding access to public establishments.

- That campaigns be designed and implemented for sensitizing the population regarding the right not to be discriminated against in terms of access to public establishments, the right to equality and nondiscrimination, and the possibilities for denunciation and punishment in cases of racial discrimination in access to public establishments.

Rights of Afro-Colombian and indigenous women

- That a directive be issued for the Military Forces and the National Police to respect the rights of indigenous and Afro-Colombian women and to abstain from committing acts of discrimination and sexual violence.

- That the Colombian State take measures to design and adopt policies that take into account the specific needs of indigenous and Afro-Colombian women in the context of the armed conflict in terms of health, education and justice.

- That a differential focus regarding gender be adopted in the policy for prevention and attention to displacement that would address the differential impact of displacement on indigenous and Afro-Colombian women, pursuant to recommendations made by international bodies and the orders of the Constitutional Court.

- That specific measures be adopted to enable displaced indigenous and Afro-Colombian women to return in a voluntary, dignified and secure manner to their places and communities of origin, and recover their rights to the lands and housing abandoned due to displacement.

Article 6

- That specific legislation be enacted regarding judicial actions and punishments to combat impunity surrounding acts of racial discrimination, in order to guarantee access to an appropriate remedy for the victims of discriminatory acts.

Article 7

- That sufficient resources be ensured for implementation of the contents of the Afro-Colombian Studies Area, including resources allocated for research and pedagogical innovation.

- That mechanisms be established to institutionalize both the Afro-Colombian Studies Area as well as ethno-education in all of the country's educational institutions, not only by hiring ethno-educators, but through the inclusion in the curricula of these two means of teaching for the elimination of racial discrimination and racist stereotypes, and to promote understanding, tolerance and friendship between the ethnic groups and the rest of the national population.

- That a mechanism be created for systematic and representative evaluation of the implementation of the Afro-Colombian Studies Area for all private and public educational establishments in the cities and in the countryside. This mechanism should also include specific questions on implementation of the Afro-Colombian Studies Area in the tests and examinations administered to students at the educational establishments.

Article 14

- That the Colombian Government make the declaration provided for under Article 14 of the Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination and thereby recognize the competence of the Committee for the Elimination of Racial Discrimination to receive individual communications, as a way of enlarging guarantees for the protection of the rights of indigenous peoples and of Afro-Colombians.

ANEXO 6. OBSERVACIONES FINALES AL ESTADO COLOMBIANO DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL (CEDR). 75º PERIODO DE SESIONES (AGOSTO 2009)

Naciones Unidas

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Distr. GENERAL CERD/C/COL/CO/14 28 de agosto de 2009 ESPAÑOL. Original: INGLÉS
COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL 75º período de sesiones
3 a 28 de agosto de 2009

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

COLOMBIA

1. El Comité examinó los informes periódicos 10º a 14º de Colombia (CERD/C/COL/14), presentados en un solo documento, en sus sesiones 1948ª y 1949ª (CERD/C/SR.1948 y CERD/C/SR.1949), celebradas los días 12 y 13 de agosto de 2009. En su 1968ª sesión (CERD/C/SR.1968), el 26 de agosto de 2009, aprobó las observaciones finales que figuran a continuación.

A. Introducción

2. El Comité celebra la presentación de los informes periódicos 10º a 14º y la oportunidad que con ella se le brinda de reanudar el diálogo con el Estado parte. También expresa su agradecimiento por el diálogo franco y sincero mantenido con la delegación y los esfuerzos de esta para responder a las numerosas cuestiones planteadas en la lista de cuestiones y a las preguntas formuladas por los miembros del Comité durante el diálogo.

3. Observando que el informe se presentó con ocho años de retraso, el Comité invita al Estado parte a respetar en el futuro los plazos establecidos para la presentación de sus informes.

GE.09-44626 (S) 310809 010909

B. Aspectos positivos

4. El Comité celebra la continua colaboración del Estado parte con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) desde que se estableció una oficina exterior en el país en 1997.

5. El Comité estima positivas la colaboración del Estado parte con los Relatores Especiales, Representantes Especiales y Grupos de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos y las numerosas visitas efectuadas por esos mecanismos de derechos humanos.

6. El Comité toma nota del compromiso contraído por el Estado parte de promover la igualdad de derechos de los afrocolombianos y los pueblos indígenas durante el proceso del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos y alienta al Estado parte a cumplir ese compromiso.

7. El Comité celebra las disposiciones de derechos humanos que figuran en la Constitución, que consagran el principio de no discriminación, reconocen la diversidad étnica y cultural y disponen que el Estado debe aplicar medidas para favorecer a los grupos discriminados o marginados a fin de lograr la igualdad en la práctica. El Comité toma nota asimismo del amplio marco legal aprobado para promover los derechos de los afrocolombianos y los pueblos indígenas.

8. El Comité celebra la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las extensas referencias de esta a las normas internacionales de derechos humanos.

9. El Comité toma nota de los sucesivos planes nacionales de desarrollo (CONPES) que contienen disposiciones sobre las medidas diferenciadas para favorecer a los grupos y comunidades étnicos desfavorecidos y reconocer sus necesidades específicas.

10. El Comité celebra la política de acción afirmativa en favor de los grupos étnicos que se refleja en las

correspondientes circunscripciones electorales para su representación en ambas cámaras del parlamento, así como la elección de miembros de esos grupos en los ámbitos regional y local.

11. El Comité observa con satisfacción el reconocimiento de la comunidad romaní y la voluntad de proteger sus derechos humanos.

C. Factores y dificultades que obstaculizan la aplicación de la Convención

12. El Comité toma nota del conflicto armado, y de la situación de violencia generada por los grupos armados, cuya víctima principal es la población civil, en particular los afrocolombianos y los pueblos indígenas.

D. Motivos de preocupación y recomendaciones

13. El Comité toma nota de que el Estado parte reconoce la persistencia de la discriminación racial y sus causas históricas que han provocado la marginación, pobreza y vulnerabilidad de los afrocolombianos y los pueblos indígenas, pero le preocupa que no exista una disposición general que prohíba la discriminación por motivos de raza. También le preocupa que la legislación que tipifica como delitos los actos de discriminación racial no sea plenamente compatible con el artículo 4 de la Convención. El Comité lamenta tomar conocimiento de que recientemente el proyecto de ley de lucha contra la discriminación no ha obtenido el apoyo político necesario en el Congreso.

> **El Comité recomienda al Estado parte que apruebe una legislación para hacer plenamente efectivas las disposiciones de la Constitución relativas a la no discriminación que prohíben expresamente la discriminación por motivos de raza y garantizar que se pueda disponer de recursos eficaces para aplicar esa legislación. Además, el Comité reitera su recomendación al Estado parte de que apruebe una legislación penal específica de conformidad con el artículo 4 de la Convención.**

14. El Comité expresa su particular preocupación por la persistencia de graves violaciones de los derechos humanos cometidas contra los afrocolombianos y los pueblos indígenas, como asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, o reclutamientos y desapariciones forzados en el contexto del conflicto armado. El Comité señala que, si bien los grupos armados ilegales tienen una importante responsabilidad en esas violaciones, se sigue denunciando la participación o la colusión directa de agentes del Estado en esos actos y que algunos miembros de las fuerzas armadas han estigmatizado públicamente a las comunidades afrocolombianas e indígenas.

> **El Comité insta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para proteger a las comunidades afrocolombianas e indígenas contra las violaciones graves de los derechos humanos y a adoptar todas las medidas posibles par prevenir esas violaciones en el contexto del conflicto armado. El Comité recomienda al Estado parte que garantice que los miembros de las fuerzas armadas cumplan la Directiva Permanente de las Fuerzas Armadas Nº 800-07, de 2003, evite la estigmatización de las comunidades afrocolombianas e indígenas, garantice el cumplimiento efectivo y estricto de las políticas y normativas aprobadas y garantice que toda violación de los derechos humanos se investigue con prontitud y, de ser necesario, se sancione.**

15. El Comité es consciente de los esfuerzos hechos por el Estado parte para prevenir las violaciones, como el establecimiento del Sistema de Alerta Temprana (SAT) y la adopción de diferentes programas de protección, pero siguen preocupándole las amenazas contra líderes afrocolombianos e indígenas y el asesinato de algunos de esos líderes. También preocupa al Comité la ausencia de autoridades civiles que protejan y asistan a la población local en las zonas ocupadas por los militares.

> **El Comité recomienda al Estado parte que refuerce el Sistema de Alerta Temprana (SAT) velando por que se asignen recursos materiales, humanos y financieros suficientes e implementando oportunamente sus alertas, y se asegure de que las autoridades civiles, incluso en los ámbitos departamental y municipal, participen en la coordinación de las medidas preventivas. El Comité insta al Estado parte a intensificar las medidas destinadas a proteger la seguridad de los líderes afrocolombianos e indígenas y a este respecto preste particular atención a las medidas cautelares y las medidas provisionales ordenadas por el sistema interamericano de derechos humanos. Dado su valioso papel en la prevención de las violaciones, el Comité recomienda al Estado parte que aumente las asignaciones de recursos destinados a los defensores comunitarios de la Defensoría del Pueblo y extienda el programa para incluir a las comunidades afrocolombianas e indígenas más vulnerables.**

16. El Comité expresa su preocupación por la información suministrada por el Estado parte que da cuenta de la persistencia de un gran número de desplazamientos en masa e individuales y del número desproporcionadamente elevado y cada vez mayor de afrocolombianos y pueblos indígenas entre los desplazados, así como de denuncias que indican que puede denegarse asistencia debido a una interpretación restrictiva de las normas aplicables. Preocupa especialmente al Comité que las medidas de asistencia humanitaria y protección a los desplazados sigan siendo insuficientes, que no se haya aplicado cabalmente la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, de 2004, y que esa aplicación se haya retrasado indebidamente. También preocupa al Comité que las mujeres y los niños de las comunidades afrocolombianas e indígenas sean particularmente vulnerables entre la población de desplazados y carezcan de una asistencia y una protección eficaces y diferenciadas.

> **El Comité recomienda al Estado parte que asigne, con carácter prioritario, recursos humanos y financieros adicionales para cumplir la sentencia T-025 de la Corte Constitucional, de 2004, y las resoluciones complementarias (auto 092 de 2008 y autos 004 y 005 de 2009). Si bien reconoce los esfuerzos realizados por el Estado parte, como la adopción de un plan nacional de atención integral a la población desplazada (Decreto Nº 250 de 2005), que incluye medidas de asistencia diferenciada, el Comité recomienda al Estado parte que intensifique esos esfuerzos para garantizar la aplicación práctica de ese plan y que preste particular atención a los derechos de las mujeres y los niños afrocolombianos e indígenas. El Comité también recomienda al Estado parte que garantice que las políticas nacionales reciban suficiente financiación y se apliquen en los ámbitos departamental y municipal, y que se facilite el retorno de los desplazados a sus tierras originales en condiciones de seguridad.**

17. El Comité toma nota de que la Ley Nº 975 de 2005 y el Decreto Nº 1290 de 2008 disponen reparaciones para las víctimas de violaciones cometidas por grupos armados. Si bien celebra que el Estado parte reconozca el derecho de las víctimas a la reparación, el Comité lamenta que no se disponga de suficiente información sobre la forma en que se ha hecho efectivo este derecho en el caso de las víctimas afrocolombianas e indígenas.

> **El Comité recomienda al Estado parte que garantice la efectividad de las reparaciones, incluso la restitución de tierras, en el marco de la Ley Nº 975 de 2005 y del Decreto Nº 1290 de 2008, teniendo debidamente en cuenta a las víctimas afrocolombianas e indígenas, y que se preste especial atención a las mujeres y los niños. El Comité señala que, independientemente de quién sea el autor, las reparaciones deberían otorgarse sin discriminación.**

18. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que, a pesar de las políticas nacionales relativas a las medidas especiales, en la práctica los afrocolombianos y los pueblos indígenas siguen teniendo grandes dificultades para disfrutar de sus derechos y siendo víctimas de una discriminación racial de facto y de marginación, y particularmente vulnerables a las violaciones de los derechos humanos. También preocupan al Comité las causas estructurales que perpetúan la discriminación y la exclusión del acceso a los derechos socioeconómicos y al desarrollo, incluso en las esferas del empleo, la vivienda y la educación. En particular preocupa al Comité que las políticas relativas a las medidas especiales no vayan acompañadas de asignaciones de recursos suficientes, incluso en los ámbitos departamental y municipal, y que su aplicación no se supervise eficazmente.

> **El Comité recomienda al Estado parte que combata la discriminación y aplique efectivamente las medidas especiales para que los afrocolombianos y los pueblos indígenas disfruten de los derechos humanos plenamente y en igualdad de condiciones. El Comité constata la existencia de diversas políticas nacionales relativas a medidas especiales en una serie de esferas, pero le preocupa que en esas políticas no se preste suficiente atención a las causas estructurales que han generado la exclusión del acceso a los derechos socioeconómicos y al desarrollo. El Comité recomienda al Estado parte que, en la medida de lo posible, aumente las asignaciones de recursos para la aplicación de las políticas, incluso en los ámbitos departamental y municipal, y garantice que se supervisen con eficacia y transparencia. Además, el Comité toma nota de actividades tales como la creación de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal, en 2007, pero subraya la importancia de celebrar consultas con las comunidades correspondientes en la elaboración de los pertinentes planes de desarrollo y políticas de acción afirmativa.**

19. El Comité considera positivo que el Estado parte reconozca la propiedad colectiva de la tierra a las comunidades afrocolombianas e indígenas, pero le preocupan los importantes obstáculos que tienen esas comunidades para ejercer sus derechos sobre la tierra,

como los actos de violencia contra sus líderes o el desplazamiento forzado. El Comité señala además que las formalidades para reclamar títulos colectivos sobre la tierra son indebidamente burocráticas y que aún hay numerosos casos pendientes de decisión final. El Comité expresa su preocupación por las denuncias que dan cuenta de la adquisición fraudulenta por terceros y la ocupación de sus territorios por grupos armados con fines lucrativos para desarrollar cultivos ilícitos y monocultivos, en particular plantaciones de palma, que deterioran el suelo y amenazan la seguridad alimentaria de las comunidades afectadas. También preocupa al Comité que el caso de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó sea paradigmático a este respecto y lamenta que el Estado parte no haya aplicado las decisiones correspondientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo.

El Comité recomienda al Estado parte que vele por el reconocimiento y el respeto de la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades afrocolombianas y los pueblos indígenas y que esa propiedad pueda ejercerse en la práctica reduciendo los procedimientos burocráticos de reclamación y adoptando medidas eficaces para proteger a las comunidades de toda violación cuando intentan ejercer sus derechos. También se recomienda al Estado parte que preste particular atención a la restitución de los títulos sobre la tierra a las comunidades afrocolombianas e indígenas desplazadas y se lo insta a cumplir las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones del CEACR de la OIT en relación con las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó, y vele por que no se produzcan casos similares.

20. El Comité toma nota de los esfuerzos del Estado parte para celebrar consultas con las comunidades afectadas, pero le preocupa que se viole frecuentemente el derecho de esas comunidades a ser consultadas y prestar su consentimiento previamente sobre los megaproyectos de infraestructura y explotación de los recursos naturales, como la minería, la exploración petrolera o el monocultivo.

El Comité recomienda al Estado parte que apruebe y aplique de manera concertada una legislación que regule el derecho a la consulta previa de conformidad con el Convenio Nº 169 de la OIT y las recomendaciones pertinentes del CEACR de la OIT, para que se celebren todas las consultas previas de una manera que respete el consentimiento libre y fundamentado de las comunidades afectadas. El Comité también recomienda al Estado parte que pida asesoramiento técnico al ACNUDH y a la OIT con este propósito.

21. Si bien considera positivo que el Estado parte reconozca la jurisdicción de los sistemas indígenas de justicia, el Comité expresa su preocupación por el hecho de que la administración de justicia penal no adopte medidas adecuadas para proteger los derechos de los afrocolombianos y los pueblos indígenas y que los autores disfruten comúnmente de impunidad. También preocupa al Comité que la Fiscalía General de la Nación no maneje datos completos sobre la pertenencia étnica de las víctimas y los resultados de las investigaciones de los casos correspondientes. Preocupa asimismo al Comité que el asesoramiento letrado sea insuficiente y no siempre se preste en los idiomas indígenas.

El Comité señala a la atención del Estado parte su Recomendación general Nº 31 (2005) sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal. En particular, el Comité recomienda al Estado parte que vele por que la Fiscalía General de la Nación recolecte y maneje datos completos sobre la pertenencia étnica de las víctimas y los autores. Se alienta al Estado parte a reforzar el suministro de asesoramiento letrado y velar por que en los procesos judiciales se provea la debida interpretación en los idiomas indígenas. El Comité recomienda al Estado parte que preste particular atención a las condiciones de encarcelamiento de las personas afrocolombianas e indígenas, privadas de libertad en gran número. Además, el Comité insta al Estado parte a garantizar que los recursos sean efectivos, independientes e imparciales y que las víctimas reciban una reparación justa y adecuada.

22. El Comité reconoce los esfuerzos del Estado parte para proporcionar una cobertura de salud a los indígenas que tenga en cuenta sus características culturales, pero le preocupa que los indicadores de esperanza de vida y salud sean considerablemente inferiores en el caso de los afrocolombianos y los pueblos indígenas, mientras que las tasas de mortalidad materna e infantil, así como las de malnutrición crónica, son significativamente superiores, en comparación con las de la población mestiza. El Comité expresa su preocupación por la falta de servicios de salud adecuados y accesibles entre esas comunidades y por la insuficiencia de datos sobre los indicadores de salud y sobre las medidas adoptadas para mejorarlos.

El Comité recomienda al Estado parte que, en estrecha consulta con las comunidades afectadas, elabore una estrategia integral para que los afrocolombianos y los pueblos indígenas reciban una atención de salud de calidad. La ejecución de tal estrategia debería garantizarse mediante asignaciones de recursos suficientes, la participación activa de las autoridades departamentales y municipales, la recolección de indicadores y un seguimiento transparente de los progresos realizados. Se debería prestar particular atención al mejoramiento del acceso a la atención de la salud por las mujeres y los niños afrocolombianos. El Comité subraya la importancia de que las medidas destinadas específicamente a mejorar el nivel de vida, como el mejoramiento del acceso al agua potable y a los sistemas de alcantarillado, estén asociadas a los indicadores de salud.

23. El Comité toma nota de los esfuerzos realizados para aplicar una política de educación que tenga en cuenta las características culturales (etnoeducación) de los niños afrocolombianos e indígenas, pero sigue preocupándole que el Estado parte aún no imparta enseñanza primaria gratuita y que las tasas de analfabetismo sigan siendo mucho más altas entre los niños afrocolombianos e indígenas.

El Comité reitera las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de 2006 (CRC/C/COL/CO/3, párrs. 77 y 95) y recomienda al Estado parte que refuerce su política de educación (etnoeducación) y garantice tanto en la ley como en la práctica que los niños afrocolombianos e indígenas reciban enseñanza primaria gratuita. Las estrategias deberían elaborarse en estrecha consulta con las comunidades afectadas, se les deberían asignar recursos suficientes y en su ejecución deberían participar las autoridades departamentales y municipales. Deberían tenerse debidamente en cuenta las perspectivas de género en esas políticas de educación.

24. El Comité toma nota de que el Estado parte ha incrementado sus esfuerzos para compilar datos sobre la situación de los grupos étnicos y los pueblos indígenas. El Comité constata, sin embargo la considerable disparidad existente en la información disponible sobre el porcentaje de la población que se identifica como afrocolombiana y observa que los resultados del censo de 2005 difieren de otras encuestas de población.

El Comité recomienda al Estado parte que siga mejorando su compilación de información sobre la situación de los grupos étnicos en los ámbitos económico, social y cultural. El Comité también recomienda al Estado parte que garantice que las preguntas de los futuros censos de población se formulen de una manera que permita y fomente la autoidentificación de las personas pertenecientes a grupos étnicos o indígenas. Se recomienda al Estado parte que celebre consultas con las comunidades interesadas sobre las medidas destinadas a mejorar la recolección de datos y también al elaborar y realizar el próximo censo de población.

25. El Comité expresa su preocupación por las denuncias que dan cuenta de que determinados pueblos indígenas, especialmente en la Amazonia colombiana, están al borde de la extinción a causa del conflicto armado y de las consecuencias de este.

El Comité insta al Estado parte a que encuentre soluciones políticas y jurídicas para proteger la existencia de estos pueblos y el ejercicio de sus derechos humanos.

26. El Comité expresa su preocupación por las denuncias de casos de discriminación en el acceso de los miembros de los grupos étnicos a los lugares abiertos al público en general.

El Comité recomienda al Estado parte que apruebe y aplique una legislación para hacer plenamente efectivo el apartado f) del artículo 5 de la Convención entre la población, así como en el ámbito privado.

27. Teniendo presente la indivisibilidad de todos los derechos humanos, el Comité alienta al Estado parte a considerar la posibilidad de ratificar los tratados internacionales de derechos humanos que aún no haya ratificado.

28. El Comité recomienda al Estado parte que tenga en cuenta, al aplicar la Convención en su ordenamiento jurídico interno, la Declaración y el Programa de Acción de Durban, aprobados en septiembre de 2001 por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, así como el Documento Final de la Conferencia de Examen de Durban, celebrada en Ginebra en abril de 2009. El Comité pide al Estado parte que incluya, en su próximo informe periódico, información específica sobre los planes de acción y demás medidas adoptadas para aplicar en el ámbito nacional la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

29. El Comité recomienda al Estado parte que siga celebrando consultas y ampliando su diálogo con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la protección

de los derechos humanos, en particular en la lucha contra la discriminación racial, en relación con la preparación del próximo informe periódico.

30. El Comité alienta al Estado parte a que considere la posibilidad de hacer la declaración facultativa prevista en el artículo 14 de la Convención.

31. El Comité recomienda que los informes del Estado parte se pongan rápidamente a disposición de la población en el momento de su presentación y que las observaciones del Comité sobre esos informes se publiquen del mismo modo en los idiomas oficiales y demás idiomas de uso común, según proceda.

32. Observando que el Estado parte presentó su documento básico en 1997, el Comité alienta al Estado parte a presentar una versión actualizada de conformidad con las directrices armonizadas para la presentación de los informes relacionados con los tratados internacionales de derechos humanos, en particular las relativas al documento básico común, aprobadas por la quinta reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, celebrada en junio de 2006 (HRI/GEN/2/Rev.4).

33. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 de la Convención y el artículo 65 de su reglamento enmendado, el Comité pide al Estado parte que facilite información, dentro de un plazo de un año a partir de la aprobación de las presentes conclusiones, sobre el curso que haya dado a las recomendaciones que figuran en los párrafos 14, 17, 18 y 25 supra.

34. El Comité también desea señalar a la atención del Estado parte la particular importancia de las recomendaciones 15, 16 y 20 y le pide que, en su próximo informe periódico, presente información detallada sobre las medidas concretas que haya adoptado para aplicar estas recomendaciones.

35. El Comité recomienda al Estado parte que presente sus informes periódicos 15º y 16º en un solo documento, a más tardar el 2 de octubre de 2012, teniendo en cuenta las directrices para la preparación del documento específicamente destinado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial aprobadas por el Comité en su 71º período de sesiones (CERD/C/2007/1), y que aborde todas las cuestiones planteadas en las presentes observaciones finales.