

Distr. GENERAL 17 de noviembre de 1998 – Original: ESPAÑOL

*Noveno informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 1998 :
Colombia. 17/11/98. CERD/C/332/Add.1. (State Party Report)*

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL
EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE
CONFORMIDAD CON EL [ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN](#)

Noveno informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 1998
Adición

* El presente documento contiene los informes periódicos octavo y noveno, que debían presentarse el 2 de octubre de 1996 y 1998. En lo que respecta a los informes periódicos sexto y séptimo de Colombia y a las actas resumidas de las sesiones en las que el Comité examinó esos informes, véanse los documentos [CERD/C/257/Add.1](#) y [CERD/C/SR.1135-1136](#).

Los anexos presentados por Colombia pueden consultarse en los archivos de la Secretaría.

La información presentada por Colombia, de conformidad con las directrices consolidadas relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes, figura en el documento de base HRI/CORE/1/Add.56/Rev.1.

COLOMBIA*

[15 de junio de 1998] ÍNDICE

PárrafosI.GENERALIDADES SOBRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA1 – 17A.Población1 – 5B.Políticas del Gobierno en materia de derechos humanos6 – 7C.Fortalecimiento institucional8 – 17II.LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA18 – 77A.Diagnóstico general18 – 35B.Política del Gobierno nacional para los pueblos indígenas36 C.Plan de Acción para los pueblos indígenas adoptado mediante el CONPES 2773 de 199537 – 40D.Avances en la ejecución del Plan de Acción41 – 77III.POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA O COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA78 – 151A.Ubicación y caracterización sociogeográfica78 – 80B.Información cualitativa y cuantitativa81 – 105C.Políticas del Gobierno nacional en beneficio de la población afrocolombiana106 – 109D.Avances en la ejecución de la política del Gobierno nacional en beneficio de la población afrocolombiana110 – 151IV.RECURSOS JUDICIALES DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS POR ACTOS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL152 – 153V.RESPUESTA A LOS PRINCIPALES MOTIVOS DE

PREOCUPACIÓN, LAS SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES ADOPTADAS POR EL
RELATOR ESPECIAL Y EL COMITE PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN
RACIAL¹⁵⁴ – 194A. Visita del Relator Especial¹⁵⁴ – 159B. Preocupaciones del
Comité¹⁶⁰ – 194 Lista de anexos

I. GENERALIDADES SOBRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

A. Población

1. Los últimos estimativos indican que, de los 37 millones de personas que habitan en el país, las poblaciones indígenas representan un 2%, aproximadamente 603.280 habitantes. Por su parte, la población afrocolombiana estimada alcanza el 16% del total de la población, aproximadamente 6 millones de habitantes.
2. Colombia reconoce en el español la lengua nacional; además, el país dispone de una gran riqueza lingüística en sus comunidades indígenas y afrocolombianas. Se han identificado 64 lenguas aborígenes correspondientes a 13 familias lingüísticas: chibcha, arawak, caribe, macro-tukano, witoto, sikuni, quechua, kamsa, kofan, nukak-makú, bora, saliba y puinabe. Dentro de las comunidades afrocolombianas se conservan algunas manifestaciones lingüísticas y autóctonas que mantienen dialectos propios, *inter alia*, el lenguaje palenquero y el creole, propios de las comunidades de San Basilio de Palenque y las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, respectivamente, en la región atlántica; asimismo, en la región del Pacífico, algunas comunidades negras mantienen expresiones lingüísticas propias del ancestro africano.
3. La Constitución Política de 1991 -artículo 10- reconoce como oficiales en sus territorios las lenguas y dialectos de los grupos étnicos, a la vez que ordena que la enseñanza escolar sea bilingüe para las comunidades con tradiciones lingüísticas propias; además se adelantan en la actualidad programas de educación adaptados a las características étnicas -etnoeducación- de las diversas comunidades.
4. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución, "Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva". De acuerdo con los datos demográficos más corrientes, el 95% de la población profesa la religión católica romana, el restante 5% profesa otras religiones.
5. De acuerdo con el artículo 17 de la Constitución, "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social... El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolaridad y nueve de educación básica".

B. Políticas del Gobierno en materia de derechos humanos

6. El problema de los derechos humanos se encuentra estrechamente vinculado con la existencia de múltiples formas de violencia cuyas fronteras son difíciles de delimitar, particularmente por la persistencia del conflicto armado interno que vive el país. Frente a esta realidad, el Gobierno del Presidente Samper ha diseñado una política de promoción, protección y defensa de los derechos humanos y de difusión y aplicación del derecho internacional humanitario que procura ser una política de Estado, es decir, una política integral y de largo plazo.

7. La política del Gobierno en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario comprende las siguientes líneas de acción, las que se explican en el anexo N° 7:

- humanización del conflicto armado;
- lucha contra los grupos de justicia privada;
- cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;
- lucha contra la impunidad;
- impulso a mecanismos de protección de los derechos humanos
- fortalecimiento de las prácticas para la atención de desplazados por la violencia;
- plan integral de derechos humanos en la fuerza pública;
- seguimiento y aplicación de las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos;
- protección de los derechos humanos de los habitantes de la calle; y
- pedagogía para los derechos humanos.

La puesta en marcha de esta política busca comprometer a todas y cada una de las instancias gubernamentales y estatales involucradas en el tema y desarrollar las mejores relaciones de entendimiento y cooperación con los organismos jurisdiccionales y de control.

C. Fortalecimiento institucional

8. El 31 de julio de 1995 se creó, mediante el Decreto Presidencial N° 1290/95, la Comisión para el Análisis y Asesoramiento en la Aplicación de las Recomendaciones Formuladas por los Órganos Internacionales de Derechos Humanos. La Comisión está compuesta por el Ministro de Relaciones Exteriores -quien la preside-, el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Defensa, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, un representante de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, quien actúa como Secretario

Técnico.

9. Este organismo de alto nivel fue instalado en el mes de octubre de 1995 y se ha venido reuniendo periódicamente. Su función primordial consiste en propender por la aplicación de las recomendaciones emanadas de los órganos intergubernamentales de derechos humanos y de los expertos designados por ellos sobre las políticas que debe adoptar el Gobierno en materia de derechos humanos (en particular los civiles y políticos) y en especial de los aspectos de tales recomendaciones que correspondan a disposiciones de la Constitución Política, las normas legales vigentes o a tratados internacionales de los cuales sea parte Colombia.

10. En colaboración con las Comisiones de Derechos Humanos y audiencias de las dos cámaras legislativas, se ha avanzado en la revisión de los tratados internacionales de derechos humanos en los cuales no es parte Colombia, con el propósito de adecuar la legislación interna a los desarrollos más recientes de la normatividad internacional provenientes de los organismos intergubernamentales competentes.

11. Se ha creado, con el apoyo financiero y técnico del Gobierno Real de los Países Bajos, una red sistematizada de comunicación para el intercambio de información entre los organismos estatales gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos, que permite recoger y transmitir en todo el territorio nacional, quejas y datos relacionados con casos de violación de los aludidos derechos, remitirlos a las entidades de investigación y sanciones, realizar acciones urgentes de protección a los afectados y hacer un seguimiento sistemático de los respectivos procesos.

12. La Ley Nº 199 del 22 de julio de 1995, transformó el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior y le asignó la función de coordinar las actividades de todas las entidades del ejecutivo encargadas de la protección, defensa y promoción de los derechos humanos; la misma Ley dispuso la creación de una Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos encargada de actuar en las siguientes áreas: poner en marcha un programa de protección de personas amenazadas, realizar acciones de prevención y distensión, y atender a los desplazados internos por causa de la violencia.

13. La labor de protección de personas en riesgo que desarrolla la Unidad citada privilegia a dirigentes y activistas de grupos políticos (en particular de oposición), dirigentes y activistas de organizaciones sociales, activistas de derechos humanos y testigos de casos de violación grave a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario.

14. El artículo 5 de la Ley Nº 199 de 1995, en relación con el tema que nos interesa,

establece como funciones del Ministerio del Interior:

- a) Garantizar, en coordinación con los organismos competentes, la identidad cultural de las minorías, en el marco de la diversidad étnica y cultural y del derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;
- b) Garantizar los derechos de los grupos étnicos especiales, y velar por que se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;
- c) Garantizar la igualdad de oportunidades frente a la sociedad colombiana, promoviendo dentro del Estado las acciones que corresponda;
- d) Promover la superación de los conflictos que deriven del derecho al ejercicio de prácticas tradicionales de producción y a su propiedad colectiva, en especial de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, conforme a las disposiciones legales sobre la materia, y en lo relativo a lo de su competencia;
- e) Promover la participación de las comunidades negras e indígenas y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;
- f) Dar apoyo y servir de garante a la tarea de los organismos y autoridades encargados de proteger su medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades con la naturaleza.

15. Con esta iniciativa legal, las comunidades afrocolombianas e indígenas cuentan con un ministerio del más alto rango, para atender sus relaciones con el Estado y la sociedad y propender por su desarrollo económico y social en un marco participativo.

16. Mediante el Decreto N° 0372 de 1996, se reglamentó la Ley N° 199 de 1995, a la que se ha hecho referencia. Dicho decreto, en su artículo 50, contempla la creación del Consejo Gubernamental de Derechos Humanos, integrado de la siguiente forma: el Ministro del Interior, quien lo preside, los Ministros de Justicia y del Derecho, Defensa Nacional y Educación, los directores del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo de Seguridad, los Consejeros Presidenciales para los Derechos Humanos y para la Seguridad, el Alto Comisionado para la Paz, el Director General de la Dirección Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y representantes de las demás entidades de la rama ejecutiva del poder público que tengan responsabilidades en el tema de derechos humanos. Son invitados el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, así como representantes de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. El Consejo en mención,

instalado el pasado 9 de septiembre, Día Nacional de Derechos Humanos, tendrá competencia en las siguientes materias:

- a) impulsar la agenda gubernamental de derechos humanos;
- b) concertar políticas con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, con la sociedad civil y los organismos de control;
- c) impartir directrices en la rama ejecutiva del poder público para que se preserven de manera preferencial el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad, y realizar seguimiento a los programas y acciones interinstitucionales que tienen este mismo propósito;
- d) atender las sugerencias que haga la Comisión para el Análisis y Asesoramiento en la Aplicación de las Recomendaciones formuladas por los Organismos Internacionales de Derechos Humanos;
- e) promover instancias de coordinación a nivel nacional, regional y local y con la sociedad civil para adelantar acciones preventivas de protección o de atención a casos especialmente graves de violación a los derechos humanos;
- f) armonizar las medidas que deba tomar el Gobierno para mantener el orden público con medidas preventivas y de protección de los derechos humanos;
- g) reunirse de manera inmediata para adelantar acciones preventivas o tomar correctivos en casos de amenaza o violación grave de los derechos humanos.

17. Se creó la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, mediante el Decreto N° 1165 de abril de 1997, que tiene como función coordinar la aplicación de la política gubernamental en este tema.

II. LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA

A. Diagnóstico general

18. En el año 1995, al momento de adoptar la política para este grupo étnico, se encontró que la comunidad indígena atravesaba la situación que a continuación se describe.

19. En Colombia habitan cerca de 603.000 indígenas, pertenecientes a 81 pueblos, que representan cerca del 2% de la población total nacional. Estos pueblos, con características socioculturales diversas, desarrollan actividades que van desde la caza, recolección, pesca y horticultura itinerante predominantes en regiones de selva, sabana y desierto tropical, hasta actividades de economía campesina como agricultura y pastoreo de ganado, correspondientes a la zona andina. Actividades que en algunas comunidades se complementan con explotaciones mineras a nivel artesanal y con actividades de comercio y trabajo asalariado estacional. También se presenta un incipiente proceso de urbanización de algunas comunidades como los

ingas y los muiscas.

20. Estos pueblos definen sus sistemas sociales a partir de esquemas de reciprocidad, de redistribución y de una cosmovisión propia, esquemas que integran los componentes sociales, culturales, económicos, políticos y naturales de sus sistemas de vida y de sus territorios.

21. El desarrollo social y regional ha venido influyendo en las condiciones de vida e identidad de dichos pueblos, especialmente en el reconocimiento de sus derechos étnicos, individuales y colectivos, de sus sistemas y nivel de vida, su cultura, y del aprovechamiento de las posibilidades que brinda dicho desarrollo para su reafirmación como pueblos.

22. En salud, cada cultura indígena parte de su particular manera de explicarse el mundo que la rodea, especialmente en la clasificación, prevención y tratamiento de las enfermedades. Los problemas de salud de los pueblos indígenas están relacionados con el debilitamiento de su cultura, el deterioro del medio ambiente, y el poco acceso a los servicios de salud que brinda el Estado debido a las diferencias culturales y a su localización geográfica.

23. En algunas regiones del país, la medicina tradicional indígena es el principal servicio permanente de salud, y un importante soporte de su cultura. El Decreto N° 1811 de 1990 busca que la "medicina occidental" sea compatible y complementaria con la "medicina tradicional" indígena; sin embargo para 1995 se encontró que no se habían desarrollado los programas de salud, los medios y los espacios que permitieran articular la medicina alopática con el conocimiento en salud y las prácticas curativas y preventivas tradicionales, y muchos médicos indígenas mueren sin transmitir sus conocimientos a las nuevas generaciones.

24. Por otra parte, la Ley N° 100 de 1993 y su Decreto reglamentario N° 1135 de 1994 establecieron auxilios para los indígenas mayores de 50 años, que deben ser asignados a través del programa "Revivir" teniendo en cuenta criterios regionales y niveles de pobreza, de conformidad con las características sociales y culturales de los beneficiarios.

25. En la tenencia de la tierra, el territorio representa para los pueblos indígenas la base material de su cultura. Cerca del 80% de la población indígena habita en 408 resguardos, lo que representa un área aproximada de 27 millones de hectáreas a pesar de lo cual se identificaron problemas en sus territorios, tales como: presencia de colonos en su interior, comunidades asentadas en terrenos baldíos que no tienen resguardos, comunidades con carencia o insuficiencia de tierras, y tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario sin titular. De otra parte, se estableció la existencia de superposición de resguardos indígenas con parques naturales nacionales. Por lo que se consideró necesaria la búsqueda de mecanismos de

armonización entre los derechos y actividades de los pueblos indígenas con los objetivos de los parques.

26. En la educación, se estableció que sus propias formas de socialización y transmisión de saberes, que aún continúan vigentes en muchos casos, no habían sido reconocidas e integradas de modo suficiente por los sistemas educativos nacionales. El Ministerio de Educación ha venido adelantando el Programa de Etnoeducación, que para el año de 1995 beneficiaba a cerca del 80% de los pueblos indígenas. Aunque este programa forma parte del Sistema Nacional Educativo, se encontraron situaciones en las cuales la orientación general no tenía en cuenta las particularidades sociales y culturales de estos pueblos.

27. Las instituciones del sector no han asimilado las singularidades socioculturales de las comunidades, ni desarrollado la educación primaria en su respectiva lengua materna. En cuanto a la educación formal, según el censo de 1985, el analfabetismo de la población indígena alcanzaba el 44% frente a un 30,6% del sector rural nacional; la cobertura en los niveles de primaria y secundaria era en 1989 de 11,3 y 1,25% respectivamente, frente al 84 y 46% del promedio nacional.

28. Los indígenas que logran terminar el ciclo de media vocacional y aspiran a ingresar a la educación superior, tienen problemas económicos y de adaptación, y en muchos casos no alcanzan los puntajes mínimos en los exámenes del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), poniendo de manifiesto problemas para acceder a la universidad.

29. Aunque la educación contratada ha avanzado en la formulación de propuestas alternativas, adecuando los currículos a las condiciones particulares de los pueblos indígenas, su cobertura ha sido parcial y en algunos casos no se tiene en cuenta la cosmovisión de dichos pueblos.

30. De otra parte, se requiere agilizar la reglamentación de la Ley N° 115 de 1994, Ley general de la educación, en lo concerniente a la educación para los pueblos indígenas, de acuerdo con sus usos y costumbres y con su participación.

31. En medio ambiente, a pesar de que los pueblos indígenas establecen con la naturaleza una relación basada en principios integrales de comportamiento social e individual con respecto al espacio que constituye su hábitat, la colonización ha trasladado, a la mayoría de los territorios indígenas de la selva y sabana, sistemas de producción andinos que deterioran sustancialmente el ambiente, afectando sus sistemas sociales, económicos, culturales y políticos.

32. Los recursos naturales, vitales para la sobrevivencia en los territorios indígenas, se han visto afectados por actividades como la tala de bosques. Las explotaciones mineras y otras actividades extractivas, y la construcción de corredores viales e instalaciones portuarias, han provocado deforestación, contaminación de los ríos,

deterioro de los suelos y sobreexplotación indiscriminada de la fauna y la flora. Esta situación ha afectado principalmente a los pueblos waunanas y emberas del litoral pacífico, curripacos del Guainía, wayúus de la Guajira y otros grupos del departamento de Putumayo.

33. Los cultivos ilícitos constituyen un fenómeno altamente perturbador de las condiciones sociales, económicas, culturales y ecológicas en los territorios indígenas, que se suma a los factores de conflicto ya existentes de pobreza y débil presencia institucional. Estos cultivos han generado problemas de orden público e impactos en la vida económica, social y cultural de dichas comunidades, sobre todo en Cauca, Caquetá, Sierra Nevada de Santa Marta, Guaviare, Putumayo y Nariño.

34. A partir de 1994 se asignaron recursos de participación en los ingresos corrientes de la Nación (Ley N° 60 de 1993) a 364 resguardos indígenas. La ejecución de estos recursos ha tenido dificultades, entre otros, por los siguientes factores: falta de preparación a los pueblos y comunidades indígenas, lo cual genera baja capacidad operativa y de gestión; desconocimiento de las autoridades territoriales sobre la aplicación de los instrumentos legales para su ejecución; confusión y falta de información sobre la destinación de los recursos; y falta de coordinación y capacitación de las instituciones para prestar asesoría adecuada a las autoridades territoriales y comunidades indígenas. Además, no se ha logrado una cobertura total, pues cerca de 40 resguardos creados a partir del 13 de septiembre de 1993 no pueden beneficiarse de estos recursos.

35. De otra parte, aún no se ha definido el desarrollo legal de la organización administrativa de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), y su articulación con las demás entidades territoriales.

B. Política del Gobierno nacional para los pueblos indígenas

36. Los lineamientos de la política del Gobierno nacional para los pueblos indígenas se encuentran consignados en el documento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES) N° 2773 de 1995. Dichos lineamientos son los siguientes: "El Gobierno nacional, a través del Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas, avanzará en la aplicación del principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, y se propone desarrollar los derechos inherentes a este principio". La política gubernamental para los pueblos indígenas se enmarca en los siguientes objetivos, que servirán de orientación en la ejecución de los distintos programas:

a) Apoyar los sistemas sociales, económicos, educativos y culturales de salud, de control y regulación social propios de los pueblos indígenas, adecuándolos y mejorando sus articulaciones con los sistemas de la sociedad nacional. La

perspectiva de género en estas comunidades partirá de rescatar los valores propios de cada pueblo y los ejes de identidad y valoración de la mujer, teniendo en cuenta los sistemas sociales, culturales y la cosmovisión particular de cada pueblo indígena.

b) Adelantar acciones de protección, promoción, divulgación y defensa de los derechos étnicos, individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

c) Adecuar y coordinar los niveles de gobierno, sectores e instituciones de la administración pública y entidades no gubernamentales relacionadas con los pueblos indígenas, con el propósito de apoyar el etnodesarrollo autónomo y sustentable.

d) Consultar y facilitar la participación de los pueblos y comunidades indígenas, sus autoridades y organizaciones representativas, en los programas y proyectos que los involucren, y considerar los que tales pueblos propongan con la finalidad de llegar a acuerdos.

e) Adelantar acciones de divulgación y comunicación sobre la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, y de capacitación interétnica e intercultural.

C. Plan de Acción para los pueblos indígenas adoptado mediante el CONPES 2773 de 1995

37. Al adoptar el mencionado documento, el Gobierno determinó apoyar, fortalecer y velar por la consolidación y aplicación de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución, sobre la base del respeto a la diversidad étnica y cultural, relacionados con su participación en la vida nacional, y en especial en el diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo social y económico que afecten a sus propios sistemas sociales, económicos, culturales y políticos.

38. Las estrategias para los pueblos indígenas involucran desarrollos legales referidos a sus derechos; reconocimiento a sus propios sistemas de control y regulación social, incluyendo la articulación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional; adopción de programas territoriales y sectoriales de apoyo, concertados con las comunidades indígenas, conformación de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI); continuación de la legalización y saneamiento de los territorios indígenas; conocimiento y comprensión por parte de los entes estatales sobre sus valores, usos y costumbres; y la vinculación de las comunidades a los programas gubernamentales de desarrollo social y económico.

39. En la Ley del plan nacional de desarrollo y de inversiones 1995-1998, aprobada por el Congreso, se incluyó un artículo que asegura recursos dentro del Presupuesto de Inversión Nacional a los pueblos indígenas así: el 2% de los siguientes programas y subprogramas: a) reforma agraria; b) los programas sociales,

excluidos los programas especiales de empleo urbano, vivienda social, política de apoyo al desarrollo urbano, situación fiscal y participaciones municipales y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación; c) los programas de medio ambiente, excluidos los subsectores de mejores ciudades y poblaciones, política poblacional, hacia una producción limpia, y sistema nacional ambiental.

40. Para lograr los objetivos propuestos el Gobierno nacional comprometerá recursos por 290.990 millones de pesos (de 1994), en las vigencias presupuestales de 1995-1998, de los cuales para el mismo período se cuenta con recursos proyectados de 78.972 millones de pesos por concepto de transferencias a los resguardos indígenas. Igualmente, las comunidades podrán acceder a recursos de cofinanciación, para lo cual las distintas entidades cofinanciadoras estudiarán mecanismos de asignación.

D. Avances en la ejecución del Plan de Acción

41. La plena aplicación de la política gubernamental en beneficio de las comunidades indígenas se ha dificultado por diversos factores entre los cuales se destaca el financiero. No obstante lo anterior, el Gobierno confía en que los logros que a continuación se relacionan le permitan al Comité apreciar el esfuerzo y la voluntad gubernamental en este campo.

1. Apoyo a los sistemas sociales, económicos, culturales y políticos

Fortalecimiento a la etnoeducación

42. De conformidad con las directrices de la Ley N° 115 de 1994 y el Decreto Reglamentario N° 804, de mayo de 1995, que tratan las modalidades de atención educativa a los grupos étnicos, se han adelantado las siguientes acciones:

a) Talleres e investigaciones. El Ministerio de Educación ha adelantado 85 talleres para nivelación de docentes indígenas en el campo de la pedagogía y ha realizado 167 talleres de actualización de los maestros. De igual manera se han realizado 48 investigaciones en lingüística y antropología aplicada, así como 93 investigaciones en el marco del Programa de Educación Institucional.

b) Acceso a la educación superior. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, a través del Fondo "Álvaro Ulcué", concedió hasta 1996, 786 créditos condonables por prestación de servicio comunitario, los cuales se incrementaron en 376 durante 1997. De otra parte, la Universidad de la Amazonía ha auspiciado la formación de 33 estudiantes indígenas en el programa de licenciatura lingüística. Mediante el acuerdo 022 de 1986 suscrito entre el Ministerio del Interior y la Universidad Nacional de Colombia, que ofrece el 2% de sus cupos para los pueblos indígenas, se han beneficiado 295 indígenas, de los

cuales ya se graduaron 37, y durante el primer semestre de este año, han ingresado 28 estudiantes nuevos.

c) Infraestructura educativa. En este campo el Fondo de Inversión Social, FIS, ha financiado 103 proyectos de infraestructura y dotación educativa; también ha otorgado 76 subsidios para el mantenimiento de los mismos. La Dirección General de Asuntos Indígenas por su parte, ha contribuido a la construcción de escuelas y servicios sanitarios.

Salud y atención integral a los pueblos indígenas

43. Atención en salud. El Ministerio de Salud ha adoptado lineamientos especiales para la atención en salud a los pueblos indígenas y ha conformado un grupo de trabajo para tal efecto. De otra parte, un grupo interdisciplinario e interinstitucional coordinado por la Dirección General de Asuntos Indígenas, viene trabajando en el estudio y adopción de criterios para la reglamentación del capítulo de la Ley N° 100 de 1993 sobre salud para los pueblos indígenas.

44. En la práctica se han afiliado 75.000 indígenas al régimen subsidiado de salud. Asimismo la Dirección General de Asuntos Indígenas y la Red Hospitalaria de Salud del Ministerio de Salud han atendido 228 pacientes.

45. Capacitación. Actualmente 40 indígenas se están capacitando en medicina tradicional. El Ministerio de Salud, por su parte, ha financiado la creación de 18 centros de salud bicultural.

46. A través del Ministerio de Salud, se han adelantado 58 talleres de divulgación de la Ley N° 100 de 1993 -Ley de seguridad social- en lo que corresponde a los pueblos indígenas, y se viene concertando un régimen especial indígena de salud con los pueblos indígenas.

47. Protección al menor y la familia indígena. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha trazado una política de atención y protección al menor. Actualmente 168.787 indígenas se han beneficiado del programa de atención integral a la niñez y a las familias indígenas.

48. El registro de ancianos se actualizó en un número de 9.350 indígenas. A través de la Red de Solidaridad Social, programa "Revivir", se han otorgado subsidios a 3.205 indígenas ancianos.

49. Por su parte la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ha atendido 30 casos para el reintegro a sus comunidades de menores indígenas que se encuentran en situación irregular, de conformidad con los artículos 21 y 90 del Código del Menor.

Tierras y reforma agraria

50. Constitución de resguardos. En el año de 1996, previo concepto de la Dirección

General de Asuntos Indígenas, se constituyeron 28 nuevos resguardos con una extensión territorial de 126.000 hectáreas que benefician a 6.124 indígenas de los pueblos kocama-tikuna (Amazonas), embera-katío (Antioquia, Caquetá y Chocó), tukano-desano-tariano (Guaviare), paéz (Huila, Caquetá), arhuaco (Cesar), guayabero (Guaviare, Meta), pijao (Huila, Tolima), wayúu (Guajira), awa (Nariño), eperara-siaperara (Nariño), inga (Putumayo), witoto (Putumayo), embera-chami (Valle).

51. Mediante el programa de recursos naturales (PMRN) del Ministerio del Medio Ambiente se han invertido 200.000 dólares provenientes de un crédito adquirido con el Banco Mundial, en la demarcación y titulación de resguardos indígenas.

52. Adquisición de tierras. En el período 1994 a 1996 el Estado ha destinado 416.880 hectáreas de tierra para la constitución de resguardos indígenas en beneficio de 36.726 indígenas. De otro lado, el Gobierno nacional, en cumplimiento del acuerdo de la María-Piendamó, entregó al pueblo paéz 6.700 hectáreas de tierra aproximadamente.

Apoyo a proyectos productivos

53. Proyectos. El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, adscrito al Ministerio de Agricultura, invirtió en 1996 1.165 millones de pesos, destinados a la generación de empleo y en apoyo al Plan de Desarrollo Integral Campesino e Indígena (PDIC). Asimismo, el Fondo Nacional de Regalías financió la ejecución de 22 proyectos productivos por valor aproximado de 790 millones de pesos.

54. Capacitación. A través del Programa Mundial de Alimentos (PMA) se han capacitado 245 indígenas y 8.000 se han beneficiado con créditos blandos para proyectos productivos comunitarios. También se han adelantado talleres orientados a la formulación de políticas y reordenamiento de los recursos regionales para los pueblos indígenas.

55. Mediante el programa "Capacitar" del Ministerio de Agricultura se han adelantado 59 talleres de capacitación para la formulación de proyectos productivos. De igual manera, la Dirección General de Asuntos Indígenas ha realizado 60 talleres sobre desarrollos de políticas legales a autoridades indígenas y a diez entidades territoriales.

Otras actividades

56. Jurisdicción especial. Los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho avanzan en una investigación orientada a la reglamentación de la jurisdicción especial indígena establecida en el artículo 246 de la Constitución Política. En este mismo sentido se realizó el primer Seminario Nacional sobre Jurisdicción Especial Indígena, en donde se analizó la definición de mecanismos que vinculen la adecuada articulación con las jurisdicciones nacionales.

57. Protección de ecosistemas y bosques naturales. La Dirección General de Asuntos Indígenas publicó un Atlas Indígena de la Cuenca Amazónica con el fin de divulgar la riqueza natural de la región. Igualmente esta entidad conformó un equipo de trabajo para el tema de biodiversidad y de recursos genéticos en los territorios indígenas. En desarrollo del trabajo en mención, se va a adelantar el proceso de consulta a las comunidades orientado a la reglamentación de la Decisión N° 391 de 1996 del Grupo Andino, según la cual se establece un régimen especial para el acceso a los recursos genéticos de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales. Por otra parte, la DGAI ha llevado a cabo inventarios sobre la flora, planes de manejo y conservación de los recursos pesqueros en los ríos Amazonas, Caquetá, Putumayo, Magdalena, y en la estación binacional Guajira.

58. Desarrollo institucional y participación de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación. La Dirección General de Asuntos Indígenas, la Escuela Superior de Administración Pública y la Dirección Nacional de Planeación, están capacitando a las autoridades indígenas en gestión pública y ejecución de transferencias.

59. Apoyo a la conformación de entidades territoriales indígenas. El Gobierno nacional puso a consideración del Congreso dos proyectos de ley orgánica que pretendían reglamentar esta materia, los cuales no fueron tramitados por dicha corporación.

60. Apoyo a programas binacionales y de zonas de frontera. Se han llevado a cabo reuniones binacionales y de vecindad con Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela en las cuales se han abordado los temas de atención integral a los pueblos indígenas de frontera, doble nacionalidad, conformación de organizaciones indígenas binacionales, proyectos de cooperación internacional y problemática de fronteras como por ejemplo la minería ilegal.

2. Diversificación cultural e institucional para la política indígena Articulación, adecuación y coordinación institucional.

61. Para tales efectos la Dirección General de Asuntos Indígenas ha trazado los lineamientos generales para la coordinación interinstitucional y gestión de proyectos; se constituyó el Comité Institucional para Pueblos Indígenas, el cual ha venido sesionando y operando en materias como la adecuación institucional, la reglamentación de la Ley de seguridad social en lo que corresponde a los pueblos indígenas, la reglamentación de la consulta previa y el desarrollo de la jurisdicción especial indígena.

62. Se creó la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, mediante el Decreto N° 1397 de 1996. En la Comisión aludida participan el Viceministro de Desarrollo Rural Campesino del

Ministerio de Agricultura, el Gerente General y altos funcionarios del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), un delegado del Ministro del Interior, el Jefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación, el Director General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, y representantes de las siguientes organizaciones no gubernamentales indígenas: Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), Conferencia Indígena Tairona (CIT). Asimismo, participan delegados de cada macrorregión de los Consejos Regionales de Plan Económico y Social (Corpes) seleccionados por las organizaciones indígenas de las respectivas zonas. Los senadores y ex constituyentes indígenas son invitados permanentes.

63. La Mesa Permanente de Concertación fue estructurada mediante comisiones temáticas para trabajar sobre biodiversidad, pueblo U'wa, presupuesto, fronteras y participación, consulta y concertación. En ella participan los Ministros del Interior, Agricultura, Medio Ambiente, Hacienda, Desarrollo, Minas y Energía, Salud y Educación, el Director Nacional de Planeación, los Consejeros Presidenciales de Fronteras y de Política Social, los senadores y ex constituyentes indígenas. En calidad de veedores fueron designados la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión de Derechos Humanos y la Conferencia Episcopal de Colombia.

64. Se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, mediante el Decreto N° 1396 de 1996, integrada por el Ministro del Interior, quien la preside, los Ministros de Defensa y Justicia, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los senadores y ex constituyentes indígenas y representantes de la ONIC, OPIAC, y CIT. En el decreto en mención se contempla que la OIT, la Comisión de Derechos Humanos y la Conferencia Episcopal hagan seguimiento del cumplimiento de las funciones de la Comisión.

65. De otra parte, se han adelantado consejos de políticas con los pueblos indígenas en el ámbito regional (en los Departamentos de Guaviare, Magdalena, Meta y Cauca) y comités interinstitucionales e indígenas en el ámbito departamental (Cesar, Antioquia, Nariño, Chocó y Amazonas).

66. La Dirección General de Asuntos Indígenas ha difundido la política indígena - documento CONPES 2773 de 1995- con entidades y pueblos indígenas, mediante la orientación para la adecuación y simplificación de metodologías y asistencia técnica.

67. Información demográfica. Con este propósito, la Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación diseñó una base de datos sobre el régimen territorial indígena y poblacional y se está culminando el procesamiento

del censo poblacional de 1993 en lo que corresponde a las comunidades indígenas, cuyos datos serán confrontados y complementados con los censos que adelantan los gobernadores de los cabildos indígenas y las autoridades de sus parcialidades. Otro avance importante en esta materia lo constituye la creación de la base cartográfica y el centro de documentación en la Dirección General de Asuntos Indígenas.

68. Cedulación a miembros de las comunidades indígenas. La Registraduría Nacional del Estado Civil, con el apoyo de la Dirección General de Asuntos Indígenas, adelantó un programa de identificación (campañas de cedulación, registros civiles y tarjetas de identidad) en las comunidades indígenas localizadas en las zonas apartadas de los centros urbanos y de difícil acceso de los Departamentos de Guainía, Guaviare, Caquetá, Putumayo, Amazonas, Vichada, Meta, Chocó y el litoral pacífico.

69. De otra parte, mediante acción coordinada con la Dirección General de Asuntos Indígenas, la Dirección de Reclutamiento del Ejército adelantó campañas masivas para definir la situación militar de miembros de las comunidades indígenas, con exoneración de la prestación del servicio y del pago de la cuota de compensación militar en todos los departamentos del país, lo que ha alcanzado a la fecha una cobertura de 7.000 indígenas.

3. Consulta y participación de los pueblos indígenas en los programas que los involucran

70. Reglamentación legal sobre mecanismos de participación efectiva de los pueblos indígenas. En aplicación del Convenio N° 169 de la OIT -ratificado mediante la Ley N° 21 de 1991 y desarrollado mediante la Ley N° 99 de 1993 y demás disposiciones concordantes- se formuló un documento que contiene un marco de referencia para el trámite de la consulta previa a las comunidades indígenas. La Dirección General de Asuntos Indígenas igualmente expidió la resolución 023 de 1997, derogada posteriormente, en la perspectiva de adopción de un marco jurídico integral y de consenso intergubernativo.

71. Con el propósito de reglamentar los procesos de consulta y participación de las comunidades indígenas en las decisiones que eventualmente las puedan afectar, se creó, como se mencionó con anterioridad, el Comité Institucional para los Pueblos Indígenas. En cuanto dicho comité haya definido una propuesta de reglamentación de la consulta, procederá a consultar dicha propuesta a los pueblos indígenas. Por otra parte, se han establecido espacios de interlocución como la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, ya mencionados. De otra parte, de conformidad con el Decreto

Nº 1088 de 1993, la Dirección de Asuntos Indígenas ha expedido 68 personerías jurídicas a asociaciones de autoridades tradicionales.

72. Diversas instancias del Gobierno nacional han suscrito convenios con los pueblos páez, guambiano y yanacona (acuerdo de La María-Piendamó, plan de vida Guambiano). También acuerdos en el Macizo Colombiano, Baja Bota Cauca, Caquetá y Putumayo, en atención a peticiones de las comunidades. Dichos acuerdos han versado sobre temas relacionados con el territorio, los recursos naturales, infraestructura, producción, resolución de conflictos, salud, educación y créditos. Sin embargo, el total cumplimiento de estos acuerdos se ha visto obstaculizado por dificultades de distinto orden, lo cual no obsta para que el Gobierno nacional continúe trabajando en su cabal desarrollo.

73. Capacitación. Con el objetivo de hacer más efectiva y eficaz la participación de las comunidades indígenas, la Dirección General de Asuntos Indígenas, con el apoyo del Banco Mundial, adelanta un programa de capacitación para el fortalecimiento y gestión intercultural con 10 pueblos indígenas, cuya primera fase ya concluyó; con el mismo propósito se han adelantado 10 talleres de capacitación con pueblos indígenas e instituciones.

74. Concertación. De igual manera se adelantan diálogos políticos entre el pueblo U'wa y el Gobierno, con el fin de solucionar las diferencias suscitadas con ocasión del otorgamiento de una licencia ambiental para la exploración petrolera en sus territorios; estos diálogos apuntan a garantizar a estas comunidades el respeto por su territorio e integridad étnica y cultural; lo propio ocurre con los pueblos páez y guambiano en relación con proyectos que los afectan.

4. Protección, promoción y defensa de los derechos humanos de las comunidades indígenas

75. Como ya se mencionó, mediante el Decreto Nº 1396 de 1996 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos para los Pueblos Indígenas, la cual tiene por objeto diseñar y propender por la aplicación de medidas orientadas a garantizar el respeto a la vida e integridad de los pueblos indígenas en el territorio nacional. La Comisión evaluará con regularidad la situación de los pueblos indígenas, sobre todo en las regiones en donde es más agudo el conflicto social. La Comisión trabaja en tres subcomisiones alrededor de los siguientes temas: a) atención a indígenas víctimas de la violencia; b) seguimiento e impulso de las investigaciones penales y disciplinarias por violaciones a los derechos humanos de miembros de las comunidades indígenas; c) resolución de conflictos.

76. En materia de atención a indígenas víctimas de la violencia, el Gobierno nacional cuenta con programas en la Red de Solidaridad Social, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior y Ministerio de Desarrollo (Inurbe-Artesanías). Dichos

programas han sido diseñados para el creciente conjunto de la población afectada en el país y, a través de éstos, se está brindando ayuda a los indígenas afectados. Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Consejería para los Derechos Humanos, de la Presidencia de la República, brindan ayuda humanitaria de emergencia a las víctimas de la violencia, incluidos los miembros de los pueblos indígenas, a través de convenios con la Cruz Roja Colombiana.

77. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos atiende las quejas presentadas por las comunidades indígenas en relación con violaciones de los derechos humanos, e impulsa las investigaciones correspondientes ante las entidades competentes.

III. POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA O COMUNIDADES NEGRAS DE COLOMBIA

A. Ubicación y caracterización sociogeográfica

78. La ubicación espacial de las comunidades negras de Colombia puede hacerse de acuerdo con la división politicoadministrativa del país, lo cual a la vez permite una aproximación de tipo sociogeográfico que responde a las dinámicas de ocupación territorial y a las estrategias de adaptación a su entorno natural.

79. Plantear una localización geográfica por áreas socioculturales permite comprender la heterogeneidad cultural en el interior de las comunidades negras, las diversas formas como los afrocolombianos ocupan sus territorios y entablan relaciones económicas, políticas y simbólicas, atendiendo a las condiciones geográficas e históricas particulares.

80. Las comunidades negras, de acuerdo con sus características socioculturales, se pueden caracterizar como "etnicoterritoriales", "urbanas", "interandinas", "caribeñas", "colonas" y finalmente los "raizales de las islas de San Andrés y Providencia". Esta caracterización se entiende así:

a) Las comunidades negras etnicoterritoriales comprenden aquel conjunto de afrocolombianos asentados en áreas tradicionales, en las cuales se ejercen unas prácticas culturales de carácter ancestral, definidas por una territorialidad propia. Son comunidades campesinas ubicadas en bosques húmedos tropicales, cuencas hidrográficas, esteros, manglares y litorales. Ejemplo de ellas son las que se encuentran asentadas en el área del Pacífico colombiano.

b) Las comunidades negras caribeñas son un alto porcentaje de la población ubicada en el litoral atlántico y que, por sus antecedentes etnohistóricos en esa región costera, evidencian una etnicidad afrocolombiana muy ligada a la cultura del área hemisférica del Caribe.

- c) Las comunidades negras urbanas constituyen un grupo de afrocolombianos que viven en concentraciones urbanas y metropolitanas que, por mantener estrechos vínculos parentales y culturales con las poblaciones etnicoterritoriales, desarrollan culturas ciudadinas pero con características, simbologías y lenguajes particulares propios de sus contextos ancestrales.
- d) Las comunidades negras de los valles interandinos se distinguen por estar asentadas en zonas propias de los valles, pie de montes y colinas de los Andes colombianos, como las concentraciones de los valles geográficos del Cauca y del Magdalena y aquéllas asentadas en pequeñas ciudades cordilleranas.
- e) Las comunidades negras colonas hacen referencia a grupos de afrocolombianos que, por diversas circunstancias, han migrado y poblado nuevos territorios. Tal caso lo constituyen los asentamientos de campesinos negros de la Bota Caucana, los Llanos Orientales, la región de la Orinoquia y la Amazonía, por citar algunos ejemplos.
- f) Las comunidades negras raizales es el grupo etnicocultural conformado por los habitantes del archipiélago de San Andrés y Providencia, los cuales mantienen una fuerte identidad caribeña con rasgos socioculturales y lingüísticos claramente diferenciados del resto de la población afrocolombiana.

B. Información cualitativa y cuantitativa

81. La situación de las comunidades negras de Colombia apenas comienza a ser objeto de estudio de manera sistemática por parte del Estado colombiano. Los datos preliminares las ubican en el grupo de los colombianos con el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas. Igualmente indican que la población de estas comunidades es mucho mayor y más representativa a nivel geográfico de lo que se venía considerando.

82. Lo anterior conllevó a que el propio Consejo de Política Económica y Social (CONPES), que encabeza el Presidente de la República, se haya ocupado de esta situación iniciando por adoptar un "Programa de apoyo al reconocimiento étnico de la población afrocolombiana". Dicho programa parte de un diagnóstico en el que se reconoce la situación económica y social en que vive la mayoría de estas comunidades, derivada de la desventaja histórica del proceso de esclavitud a que fueron sometidos en el pasado. En el mencionado documento, el Gobierno traza unas políticas y adopta un plan de acción que, si bien no es suficiente para solucionar esta situación, sí considera que sentará unas bases muy importantes para enfrentarla.

83. De conformidad con estudios preliminares del Departamento Nacional de Planeación y que recoge el documento CONPES 2909, de febrero de 1997, se puede

establecer que la población afrocolombiana se encuentra localizada en toda la geografía nacional pero principalmente en los valles interandinos del Patía, del Magdalena y del Cauca, en las tierras bajas del Andén del Pacífico, en la región de Urabá, en la costa atlántica, en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y en las diferentes zonas auríferas del país. Existen igualmente núcleos de población importantes en los principales centros urbanos del país, especialmente en Cali, Barranquilla, Cartagena, Medellín y Bogotá.

84. Las comunidades negras asentadas en ciudades constituyen la mayoría de la población negra colombiana. En casi todas las grandes concentraciones urbanas del país, los afrocolombianos conforman un grupo importante que contribuye al fortalecimiento de la diversidad étnica cultural de Colombia desde unas manifestaciones típicamente urbanas, en medio de un proceso sociocultural muy diverso y heterogéneo que depende en parte de la tipología del ciudadano que puebla una determinada ciudad.

85. Dentro del contexto nacional se puede observar que los núcleos de población a los que pertenecen las comunidades negras se encuentran en condiciones de pobreza extrema o hacen parte de los cinturones de miseria, con índices de necesidades básicas insatisfechas por debajo del promedio nacional. Las posibilidades de mejoramiento de la calidad de vida de la población negra dependen en gran medida de su fortalecimiento organizativo, del desarrollo de alternativas productivas sustentables y de las políticas generadas por el Gobierno nacional para cumplir con este objetivo.

Condiciones de salud

86. Las condiciones de salud de esta población son precarias; por ejemplo, en la costa pacífica se presentan índices de mortalidad infantil de 117 por cada 1.000 nacidos vivos, cuatro veces el promedio nacional. La morbilidad está representada por enfermedades típicas de las condiciones de pobreza, como gastroenteritis y respiratorias agudas. En los territorios ancestrales donde se asientan estas comunidades, la prestación de los servicios de salud es deficiente, y se estima que cerca del 60% de esta población no tiene acceso al mismo.

87. Las condiciones sanitarias en que se encuentran las comunidades negras de San Andrés, costa atlántica, costa pacífica y distintos poblamientos urbanos, son de las más deficitarias en el ámbito nacional. Para la región del Pacífico, por ejemplo, la cobertura actual de los servicios de acueducto en las cabeceras municipales alcanza un promedio del 48%, y el alcantarillado tiene un promedio del 10% en las áreas urbanas, es decir la mitad de los promedios nacionales. La cobertura de acueducto en las zonas rurales alcanza el 13%, mientras que la de alcantarillado está alrededor del 2% (sin incluir el municipio de Buenaventura). Respecto al aseo,

los sistemas de recolección presentan coberturas del 10% y carecen de mecanismos de disposición de desechos sólidos.

88. La situación institucional de los servicios de saneamiento es deficiente. En las cabeceras municipales, las estructuras institucionales son incipientes y en los corregimientos y zonas rurales se cuenta con poca asistencia disponible del nivel nacional o departamental. Esto mismo ocurre en las zonas urbanas, en donde un alto porcentaje de los barrios con población negra no cuentan con infraestructura de servicios básicos.

Situación educativa

89. En cuanto a la situación educativa para estos grupos poblacionales, la cobertura del servicio educativo es baja. En la costa pacífica, por ejemplo, para el año 1993, en primaria se estimaba en el 77% y en secundaria solamente en el 36%, mientras que los valores promedio a nivel nacional eran para ese año del 86 y 46%, respectivamente. De igual manera, se aprecian deficientes condiciones de infraestructura y dotación de los establecimientos educativos y la baja calidad de la educación por su falta de pertinencia en el reconocimiento de su particularidad étnica y los bajos niveles de logro y eficiencia. En general, en las comunidades afrocolombianas los contenidos curriculares no se ajustan a sus características socioculturales, sino que predominan elementos propios de la cultura andina/mestiza y blanca.

90. En las regiones o departamentos donde se localizan comunidades negras, la cultura no ha recibido la suficiente atención de la administración, trayendo como consecuencia la subutilización de la cultura como elemento de transformación social. El deporte tampoco ha recibido el impulso y apoyo suficiente.

Condiciones de vivienda

91. Las viviendas de las comunidades afrocolombianas, además de las bajas coberturas de servicios públicos domiciliarios, presentan dificultades con la legalización de predios y lotes, alto porcentaje de hacinamiento y baja calidad. De otra parte, existen asentamientos en zonas de inundación periódica o en zonas de riesgo, tanto en campos como en ciudades. Igualmente, la oferta de vivienda de interés social es insuficiente.

Uso de los recursos naturales

92. En relación con el uso de los recursos naturales y la situación ambiental, los problemas principales se localizan en la costa pacífica, el departamento del Magdalena, la ciudad de Cartagena, la región de Urabá y el archipiélago de San Andrés y Providencia. El Chocó biogeográfico posee uno de los mayores índices de biodiversidad y endemismo del planeta; muchas de estas especies aún permanecen desconocidas para la ciencia y se estima que el 22% de las 45.000 especies de

plantas superiores que se calcula puede haber en Colombia pertenecen a la región del Pacífico. En los últimos años, la zona ha venido aportando la tercera parte del total de la madera en bruto consumida en el ámbito nacional y el 62% proveniente del bosque natural. Se calcula que la tala en la región alcanza las 154.000 ha por año.

93. El uso de tecnologías no apropiadas para el aprovechamiento de los recursos naturales está generando un fuerte impacto ambiental en la región, ocasionando cuantiosos daños a los suelos, las aguas y al ambiente en general. En las poblaciones costeras, el vertimiento de las aguas servidas, excretas y basuras al mar afecta negativamente a la fauna y flora asociada a estos ecosistemas, así como también las actividades propias del subsector turismo.

94. Los recientes procesos migratorios hacia el Pacífico por parte de colonos e inversionistas introducen prácticas productivas no sustentables y afectan la organización social, los procesos de producción propios de los afrocolombianos y la apropiación cultural del territorio.

Ordenamiento territorial y titulación colectiva

95. En cuanto al ordenamiento territorial y la titulación colectiva del territorio, los problemas de las comunidades negras que exigen atención prioritaria se localizan en la costa pacífica. Como producto del aislamiento de esta región, la marginalidad social de las comunidades y la ausencia de la definición del concepto de territorio por parte del Estado, no se había resuelto el problema de la legalización y del reconocimiento del territorio en el andén del Pacífico y otras zonas con condiciones similares. Sólo a partir de la Ley N° 70 de 1993 se dio inicio al establecimiento de políticas, mecanismos e instrumentos tendientes a resolver dicha situación.

Asimismo, existen problemas relacionados con la legalización de predios urbanos y recuperación de tierras en otras regiones con asentamientos de población afrocolombiana.

Aspectos económicos

96. Con respecto a los aspectos económicos, una proporción relativamente importante de las comunidades afrocolombianas se asienta en áreas rurales, donde se ocupa mayoritariamente en actividades primarias como minería, pesca, agricultura y extracción de maderas. Estas actividades económicas se caracterizan por su baja productividad y el empleo de tecnologías tradicionales con bajo impacto ambiental.

97. En el sector secundario (industria) se ocupa aproximadamente el 12% de la población; al igual que en el terciario (servicios), en especial en los puertos. Se estima que el ingreso per cápita de estas comunidades es de 500 dólares al año, menos de la tercera parte del promedio nacional.

98. En las zonas urbanas, la ocupación de mano de obra de los afrocolombianos se orienta mayoritariamente en el sector informal de la economía: ventas ambulantes, construcción, servicio doméstico, entre otros, caracterizado por una baja remuneración, sin seguridad social ni garantías prestacionales.

Energía

99. Las deficiencias en energía se localizan en la costa pacífica, costa atlántica, San Andrés y Providencia y la Orinoquia. En los centros urbanos más grandes de estas regiones se cuenta con servicio de energía regular, aunque de baja calidad, en los sectores marginados. En los centros poblacionales más pequeños, el servicio de energía, si existe, se limita a algunas horas por día en la cabecera municipal.

Transporte

100. En la costa pacífica, por ejemplo, el transporte se efectúa principalmente por vía fluvial dada la disponibilidad de recursos hídricos y la limitada red de caminos vecinales. La excesiva e inadecuada regulación del cabotaje limita la oferta de transporte de pasajeros y de combustibles. Para la comunicación de las localidades costeras con el resto del país se cuenta con una insuficiente red de aeropuertos. En los valles interandinos se necesita la adecuación de vías que favorezcan la movilización de los pobladores y el transporte de productos agrícolas.

Telecomunicaciones

101. El sistema de telecomunicaciones es precario, en especial el relacionado con el servicio de telefonía rural, y en los centros urbanos el número de líneas existentes es insuficiente.

102. Las mujeres afrocolombianas enfrentan condiciones de pobreza, altas tasas de desempleo y baja calidad de trabajo, deficiente protección en salud y alta incidencia de la violencia doméstica, lo que en su conjunto ha ocasionado la emigración de sus asentamientos nativos. Lo propio ocurre con los jóvenes afrocolombianos que no tienen óptimas garantías y oportunidades para acceder a la educación superior y profesional, a buenos empleos y a un desarrollo de acuerdo con su cosmovisión y con su realidad sociocultural. En esta misma línea son preocupantes los altos índices de menores de edad expuestos a condiciones adversas en las grandes ciudades.

Ámbito institucional

103. En este campo, las entidades territoriales donde se asienta la población afrocolombiana se caracterizan por su baja capacidad de gobierno, planificación y gerencia. En la mayor parte de las localidades no existen sistemas de presupuesto, información, monitoreo y seguimiento. Las finanzas son precarias, lo cual se manifiesta en la dependencia de las transferencias del presupuesto nacional, la inexistencia de ingresos propios y el déficit presupuestal crónico. Esto se convierte

en un obstáculo estructural para que las entidades territoriales cumplan eficientemente con las funciones asignadas en el marco de la descentralización.

104. En relación con los derechos humanos, en el país no se cuenta con información suficiente sobre la situación de las comunidades negras. Sin embargo, es de conocimiento de las instituciones y del público la problemática de estas comunidades, no sólo por las denuncias de discriminación, prejuicio y segregación racial, sino también por los casos de desplazamiento forzado, violaciones a la integridad física y cultural.

105. Como desarrollo de la Ley N° 70 de 1993 se han instituido algunos espacios e instancias para la participación de las comunidades, tales como la Dirección General de Asuntos para las Comunidades Negras, del Ministerio del Interior, la Comisión de Estudios para la Formulación del Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras y las Consultivas Departamentales y de Alto Nivel. Además se han reglamentado otros aspectos tan importantes como el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva, la participación en el Consejo Nacional de Planeación, la participación electoral en la Cámara de Representantes (pendiente de una nueva reglamentación, en atención a que recientemente fue declarada inconstitucional la normativa legal que desarrollaba este derecho) y la creación de una Comisión Pedagógica.

ESTADÍSTICAS SOCIALES

Aproximación por municipios con predominio de población afrocolombiana

Departamento	Municipio	Población 1993	Necesidades básicas insatisfechas	Porcentaje	Miseria	Porcentaje	Área sociocultural	Censada	Ajustada	- - -
Antioquia	Cáceres	17 368	21 703	15 540	71,6	9 571	44,1	Zona minera	Antioquia	
Antioquia	Caucasia	47 340	54 097	26 778	49,5	12 172	22,5	Zona minera	Antioquia	
Antioquia	El Bagre	38 590	46 049	29 379	63,8	17 637	38,3	Zona minera	Antioquia	
Antioquia	Remedios	15 245	18 658	9 945	53,3	5 094	27,3	Zona minera	Antioquia	
Antioquia	Segovia	27 138	32 179	16 926	52,6	8 495	26,4	Zona minera	Antioquia	
Antioquia	Zaragoza	21 147	25 496	17 567	68,9	10 428	40,9	Zona minera	Antioquia	
Valle	Calima	13 713	15 260	4 563	29,9	1 282	8,4	Valle del R. Cauca	Valle Candelaria	
		52 783	61 247	17 394	28,4	4 042	6,6	Valle del R. Cauca	Valle Cartago	
		380 27	189 22,4	6 433	5,3	Valle del R. Cauca	Valle Dagua	30 782	36 176	12 770
		35,3	3 979	11,0	Valle del R. Cauca	Valle El Cerrito	46 440	54 015	15 124	28,0
		6,2	Valle del R. Cauca	Valle Florida	46 264	52 632	15 684	29,8	4 263	8,1
		Valle del R. Cauca	Valle Guacarí	25 814	29 973	8 636	27,9	2 098	7,0	Valle del R. Cauca
		Jamundí	48 145	57 205	15 846	27,7	3 890	6,8	Valle del R. Cauca	Valle Palmira
			232 608	249 338	53 857	21,6	9 974	4,0	Valle del R. Cauca	Valle Pradera
									38 499	44 401

CERD/C/332/ADD.1 Noveno informe periódico de Colombia ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

15 940 35,9 5 239 11,8Valle del R. Cauca Valle Tuluá 144 223 164 780 39 877 24,2
8 733 5,3Valle del R. Cauca Cauca Buenos Aires 13 881 16 126 9 514 59,0 4 096
25,4Valle del R. Cauca Cauca Caloto 24 269 26 561 9 535 35,9 2 390 9,0Valle del R.
Cauca Cauca Corinto 15 506 18 467 9 418 51,0 4 081 22,1Valle del R. Cauca Cauca
Miranda 17 543 20 171 6 838 33,9 1 876 9,3Valle del R. Cauca Cauca Padilla 8 686
9 995 4 598 46,0 1 719 17,2Valle del R. Cauca Cauca Puerto Tejada 38 113 44 427
14 084 31,7 4 043 9,1Valle del R. Cauca Cauca Stder. Quilichao 64 068 69 733 23
081 33,1 7 531 10,8Valle del R. Cauca Cauca Suárez 20 110 23 434 16 451 70,2 9
725 41,5Valle del R. Cauca Cauca Argelia 17 772 21 305 17 789 83,5 13 102
61,5Valle del Patía Cauca Balboa 17 677 20 838 12 857 61,7 6 627 31,8Valle del
Patía Cauca Bolívar 50 458 62 158 41 522 66,8 22 750 36,6Valle del Patía Cauca La
Sierra 8 175 9 617 5 953 61,9 3 049 31,7Valle del Patía Cauca La Vega 15 003 17
648 12 265 69,5 5 983 33,9Valle del Patía Cauca Mercaderes 15 400 17 564 10 960
62,4 5 673 32,3Valle del Patía Cauca Patía (El Bordo) 25 328 29 246 16 670 57,0 8
218 28,1Valle del Patía Antioquia Apartadó 66 951 77 280 39 490 51,1 21 098
27,3Urabá Antioquia Arboletes 20 073 23 674 18 821 79,5 10 961 46,3Urabá
Antioquia Carepa 26 951 31 469 18 221 57,9 9 535 30,3Urabá Antioquia Chigorodó
37 242 42 580 24 100 56,6 12 944 30,4Urabá Antioquia Mutatá 9 165 11 015 7 182
65,2 3 910 35,5Urabá Antioquia Necoclí 26 706 32 473 26 757 82,4 18 769
57,8Urabá Antioquia San Juan de Urabá 15 989 18 891 16 870 89,3 12 827
67,9Urabá Antioquia San Pedro de Urabá 23 206 27 362 23 094 84,4 14 776
54,0Urabá Antioquia Turbó 77 973 99 076 69 353 70,0 40 720 41,1Urabá San
Andrés y Providencia San Andrés 46 033 56 092 19 071 34,0 3 702 6,6San Andrés y
Providencia San Andrés y Providencia Providencia 3 840 4 679 1 151 24,6 154
3,3San Andrés y Providencia Putumayo Puerto Guzmán 1 898 2 531 1 356 53,6 701
27,7Orinoquia Caquetá Cartagena Chairá 21 556 26 588 20 207 76,0 11 247
42,3Orinoquia Caquetá El Doncello 17 483 20 706 8 427 40,7 3 147 15,2Orinoquia
Caquetá San Vicente del Caguán 30 249 37 539 30 481 81,2 18 281 48,7Orinoquia
Santander Barrancabermeja 156 468 182 685 53 892 29,5 20 826 11,4Magdalena
Medio Santander Cimitarra 20 818 25 160 14 744 58,6 7 372 29,3Magdalena Medio
Cundinamarca Puerto Salgar 10 961 12 419 4 769 38,4 1 850 14,9Magdalena Medio
César Gamarra 10 303 11 012 6 552 59,5 3 733 33,9Magdalena Medio Caldas La
Dorada 63 355 73 057 22 502 30,8 7 087 9,7Magdalena Medio Boyaca Puerto
Boyaca 28 475 33 084 13 002 39,3 5 095 15,4Magdalena Medio Bolívar San Pablo
20 965 27 833 21 459 77,1 15 336 55,1Magdalena Medio Bolívar Simití 19 063 23
613 19 008 80,5 13 200 55,9Magdalena Medio Antioquia Puerto Berrío 28 067 34
782 14 747 42,4 5 913 17,0Magdalena Medio Antioquia Puerto Nare (Magdalena) 13
021 13 892 6 877 49,5 3 084 22,2Magdalena Medio Antioquia Puerto Triunfo 9 689

11 262 5 203 46,2 2 309 20,5Magdalena Medio Antioquia Yondó 8 771 10 807 7 630
70,6 4 690 43,4Magdalena Medio Valle Buenaventura 225 188 245 923 88 040 35,8
28 035 11,4Litoral Pacífico Nariño Barbacoas 25 519 25 500 22 491 88,2 12 903
50,6Litoral Pacífico Nariño El Charco 15 444 17 644 13 498 76,5 6 599 37,4Litoral
Pacífico Nariño La Tola 4 974 5 602 3 966 70,8 1 989 35,5Litoral Pacífico Nariño
Magui 8 824 10 406 10 053 96,6 6 712 64,5Litoral Pacífico Nariño Mosquera 8 030 9
354 7 596 81,2 3 620 38,7Litoral Pacífico Nariño Olaya Herrera 21 043 23 635 19
594 82,9 10 565 44,7Litoral Pacífico Nariño Francisco Pizarro 7 075 8 157 6 175
75,7 2 994 36,7Litoral Pacífico Nariño Roberto Payán 8 650 10 157 9 121 89,8 6 226
61,3Litoral Pacífico Nariño Santa Bárbara 15 296 17 159 13 556 79,0 6 469
37,7Litoral Pacífico Nariño Tumaco 111 056 125 517 70 540 56,2 30 250 24,1Litoral
Pacífico Cauca Guapi 21 956 25 904 17 614 68,0 7 590 29,3Litoral Pacífico Cauca
López 16 801 18 848 11 931 63,3 5 730 30,4Litoral Pacífico Cauca Timbiquí 21 436
25 420 19 421 76,4 9 405 37,0Litoral Pacífico Risaralda Pueblo Rico 9 455 11 629 5
384 46,3 2 268 19,5Eje Cafetero Caldas Marmato 6 979 8 272 3 193 38,6 1 059
12,8Eje Cafetero Caldas Riosucio 17 480 19 284 3 973 20,6 810 4,2Eje Cafetero
Chocó Quibdó 99 411 119 261 96 005 80,5 41 861 35,1Chocó Chocó Acandí 9 903
11 852 8 083 68,2 5 227 44,1Chocó Chocó Alto Baudó 11 269 14 166 13 981 98,7 9
378 66,2Chocó Chocó Bagadó 11 384 12 820 7 871 61,4 2 987 23,3Chocó Chocó
Bahía Solano 7 102 8 135 3 157 38,8 1 025 12,6Chocó Chocó Bajo Baudó 17 821 20
701 16 333 78,9 8 840 42,7Chocó Chocó Litoral de San Juan (Docordó) 4 039 4 923
4 052 82,3 2 319 47,1Chocó Chocó Bojaya 6 907 8 258 6 408 77,6 3 245 39,3Chocó
Chocó Condoto 15 665 19 577 17 286 88,3 7 459 38,1Chocó Chocó El Carmen 5
962 6 981 2 771 39,7 907 13,0Chocó Chocó Itsmina 29 284 34 911 27 859 79,8 12
149 34,8Chocó Chocó Juradó 2 926 3 420 1 820 53,2 708 20,7Chocó Chocó Lloró 7
902 9 583 8 817 92,0 4 686 48,9Chocó Chocó Nóvita 8 098 9 357 5 174 55,3 1 609
17,2Chocó Chocó Nuquí 4 737 5 394 3 021 56,0 1 203 22,3Chocó Chocó Riosucio 26
770 33 141 31 318 94,5 21 144 63,8Chocó Chocó San José de Palmar 5 802 6 894 4
839 70,2 2 599 37,7Chocó Chocó Sipí 1 991 2 581 2 475 95,9 1 486 57,6Chocó
Chocó Tadó 19 495 23 978 19 998 83,4 8 440 35,2Chocó Chocó Unguía 11 111 13
429 9 870 73,5 6 849 51,0Chocó Sucre San Onofre 38 931 47 801 37 715 78,9 26
338 55,1Costa Atlántica Sucre Tolú 28 388 33 500 19 195 57,3 10 452 31,2Costa
Atlántica Sucre Tolú Viejo 18 566 21 098 14 642 69,4 7 342 34,8Costa Atlántica
Magdalena Aratacata 39 278 64 969 39 566 60,9 21 050 32,4Costa Atlántica
Magdalena Ciénaga 129 356 156 619 82 225 52,5 41 661 26,6Costa Atlántica
Magdalena Tenerife 18 731 23 592 19 346 82,0 12 079 51,2Costa Atlántica Guajira
Fonseca 27 654 31 719 15 701 49,5 7 042 22,2Costa Atlántica Guajira Maicao 89
805 101 154 57 253 56,6 27 008 26,7Costa Atlántica Guajira Villanueva 19 560 19

624 9 733 4

9,6 4 651 23,7Costa Atlántica Córdoba Ayapel 46 320 56 878 42 431 74,6 26 846
47,2Costa Atlántica Córdoba Cereté 65 888 75 600 41 807 55,3 22 453 29,7Costa
Atlántica Córdoba Chimá 11 129 12 395 8 640 69,7 4 673 37,7Costa Atlántica
Córdoba Ciénaga de Oro 37 260 44 299 27 554 62,2 14 043 31,7Costa Atlántica
Córdoba Lorica 100 543 120 961 85 398 70,6 49 594 41,0Costa Atlántica Córdoba
Montelíbano 43 881 52 292 32 055 61,3 17 361 33,2Costa Atlántica Córdoba
Moñitos 17 686 20 623 16 931 82,1 9 878 47,9Costa Atlántica Córdoba Puerto
Escondido 10 887 12 422 10 745 86,5 6 062 48,8Costa Atlántica Córdoba San
Antero 17 669 18 682 15 562 83,3 10 555 56,5Costa Atlántica Córdoba San
Bernardo del Viento 24 541 27 844 22 554 81,0 13 783 49,5Costa Atlántica César
Chimichagua 29 149 36 672 26 698 72,8 16 649 45,4Costa Atlántica César
Chiriguaná 23 499 27 433 18 764 68,4 11 412 41,6Costa Atlántica César El Paso 17
973 21 446 16 234 75,7 9 801 45,7Costa Atlántica César La Gloria 15 437 17 227
11 421 66,3 6 322 36,7Costa Atlántica César Pailitas 13 170 14 626 9 142 62,5 5
383 36,8Costa Atlántica César Tamalameque 13 124 15 365 10 679 69,5 6 377
41,5Costa Atlántica Bolívar Arjona 41 384 50 574 30 901 61,1 14 464 28,6Costa
Atlántica Bolívar Calamar 20 588 25 466 16 095 63,2 8 327 32,7Costa Atlántica
Bolívar Mahates 18 412 22 538 15 078 66,9 8 181 36,3Costa Atlántica Bolívar María
la Baja 36 444 46 434 32 736 70,5 18 713 40,3Costa Atlántica Bolívar San Martín de
Loba 29 001 37 348 30 177 80,8 22 110 59,2Costa Atlántica Bolívar Santa Catalina
18 645 22 954 16 068 70,0 7 988 34,8Costa Atlántica Bolívar Turbaco 37 368 47
359 20 506 43,3 8 619 18,2Costa Atlántica Atlántico Luruaco 18 020 22 110 11 564
52,3 5 351 24,2Costa Atlántica Atlántico Piojo 6 360 6 889 3 038 44,1 1 240
18,0Costa Atlántica Antioquia Murindó 1 597 2 029 2 027 99,9 1 185 58,4Atrato
Medio Antioquia Vigía del Fuerte 6 721 8 754 8 255 94,3 4 430 50,6Atrato Medio
Total nacional 32 132 68311 492 4744 781 283 Nacional Total comunidades negras
4 131 3904 846 327 2 574 4181 269 695 Comunidades negrasFuente:

Departamento Nacional de Planeación.

Nota: En las grandes ciudades capitales existe un alto porcentaje de población afrocolombiana.

C. Políticas del Gobierno nacional en beneficio de la población afrocolombiana

106. El Gobierno nacional, a través del Programa de apoyo al reconocimiento étnico para las comunidades negras, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), ha determinado adelantar la aplicación del precepto constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y

desarrollar los derechos relativos a este mandato.

107. La política estatal para la población afrocolombiana se enmarca dentro de los siguientes objetivos:

- a) adecuar y coordinar los niveles de gobierno, sectores e instituciones de la administración pública y entidades no gubernamentales relacionadas con las comunidades negras, con el propósito de apoyar su etnodesarrollo;
- b) facilitar para las comunidades negras un proceso de desarrollo social, económico y cultural conforme con su cosmovisión a través de la participación de éstas y de sus organizaciones representativas en los planes, programas y proyecto que las involucren;
- c) impulsar y fortalecer las organizaciones de comunidades negras en su desarrollo institucional;
- d) adelantar acciones de protección, promoción, divulgación y defensa de los derechos étnicos, individuales y colectivos de las comunidades negras.

108. La política del Gobierno nacional respecto a las comunidades negras tiene como marco de referencia las siguientes estrategias:

- 1. Apoyo a un proceso de desarrollo socioeconómico conforme a su cosmovisión.
- 2. Derecho a la diferencia.
- 3. Reconocimiento al derecho territorial y a los recursos naturales.
- 4. Fortalecimiento organizativo e institucional.
- 5. Participación equitativa en todas las instancias de definición y orientación del país.

109. En la reciente y primera visita a varios países del continente africano por parte del Primer Mandatario de Colombia, realizada en mayo de 1997, se resaltaron los lazos de identidad de millones de afrocolombianos con los habitantes de esa región, invitando a esas comunidades a fortalecer sus vínculos de identidad cultural.

D. Avances en la ejecución de la política del Gobierno nacional en beneficio de la población afrocolombiana

Titulación colectiva

110. Como era de esperarse, el proceso de adjudicación de los títulos de propiedad sobre los territorios ancestrales ocupados por las comunidades negras no ha sido fácil. Desde la expedición de la Constitución Política de 1991 se puso en marcha un proceso orientado a hacer efectivo este derecho a las comunidades; inicialmente para la reglamentación del artículo transitorio 55 y de conformidad con lo preceptuado por esta disposición, se integró una comisión especial con representantes del Gobierno y de las comunidades negras, la cual, durante un año y con el apoyo de comisiones consultivas departamentales se dio a la tarea de

estudiar y diseñar un proyecto de ley con miras a darle vía a la titulación.

111. Luego de un trámite rápido por el Congreso de la República el proyecto de ley fue aprobado y sancionado por el Ejecutivo el 27 de agosto de 1993, que correspondió a la Ley N° 70 del mismo año.

112. Para efectos de su aplicación en concreto y de conformidad con el mandato de la misma Ley N° 70, se inició un proceso de concertación entre las comunidades negras y el Gobierno nacional a través de la Comisión Consultiva de Alto Nivel que trata el artículo 45 de la mencionada Ley N° 70. Como resultado de esta concertación se expidió el Decreto N° 1745 del 12 de octubre de 1995, mediante el cual se establecen los mecanismos y procedimientos para la titulación colectiva de los territorios a las comunidades negras.

113. A la fecha el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) ha expedido seis títulos a comunidades negras localizadas en el municipio de Riosucio en el Departamento del Chocó, los cuales abarcan un área de 60.000 hectáreas

Territorios adjudicados colectivamente a las comunidades negras

Área (ha.)	Departamento	Municipio	Número	Resolución	Familias	Personas	Número	Fecha
8.773 .76520	Chocó	Alto Baudó	83 529 156	9/2/98	29.026.1319	Chocó	Quibdó	330 2
467 160	9/2/98	12.851.6400	Chocó	Quibdó	206 1			
055 157	9/2/98	18.026.0000	Chocó	Riosucio	58 368 285	13/12/96	8.231.4532	Chocó
iosucio 30	139 286	13/12/96	19.153.8400	Chocó	Riosucio	29 102 159	9/2/98	3.709.0
000	Chocó							
Riosucio 27	136 290	13/12/96	12.671.6960	Chocó	Riosucio	41 232 289	13/12/96	9.49
4.1675	Chocó	Riosucio	45 259 287	13/12/96	8.734.8300	Chocó	Riosucio	16 80 288
12/96 695.254.1244	Chocó-Antioquia	Quibdó, Boyacá, Atrato, Vigia del Fuerte, Murindo, Urrao, Santa Bárbara	7 904 39 360 4					
566	29/12/97	16.063.0000	Nariño	Santa Bárbara	245 1			
352 158	9/2/98	60.000	Cauca	Guapí	138 801 1 081	29/4/98	60.000	Cauca
Guapí 438	2 074 1 082	29/4/98	130.000	Cauca	Guapí	437 2 026 1		
083	29/4/98	1.500	Cauca	Buenaventura	52 221 1			
084	29/4/98	7.000	Cauca	Buenaventura	60 345 1			
085	29/4/98	1.200	Cauca	Buenaventura	32 175 1 086	29/4/98	842.015.6150	10
171 51 721								

114. En esta materia el CONPES determinó que:

"... el manejo, uso y control de los recursos naturales será definido por las autoridades ambientales, observando la particular relación que históricamente ha sostenido la población afrocolombiana con su entorno, que ha permitido que el Chocó biogeográfico, zona que habita esta cultura, posea uno de los mayores

índices de biodiversidad y endemismo del planeta. A través del Ministerio del Medio Ambiente se apoyará la definición de la visión ambiental de la población afrocolombiana, de tal suerte que armonice con la política ambiental del país.

El Gobierno nacional, a través de las distintas autoridades y programas y proyectos ambientales apoyará el proceso organizativo de la población afrocolombiana en las actividades que tengan este carácter y reglamentará los capítulos IV y VII de la Ley N° 70 de 1993 con una adecuada participación de los afrocolombianos a través de sus organizaciones y espacios legitimados."

115. De igual manera el Gobierno nacional, consciente de que "la diversidad étnica guarda estrecha relación con la diversidad cultural", avanza en la vinculación de las comunidades negras a los espacios de participación en los que se decide planificar y ejecutar la gestión ambiental, como son el Consejo Nacional Ambiental y las Corporaciones Autónomas Regionales, como se desprende del siguiente cuadro:

Espacios de participación y concertación de las comunidades negras en la gestión ambiental

Instancia	Número	Forma de elección	Función
Consejo Nacional Ambiental	1	Terna remitida por los representantes de las comunidades negras en la Comisión Consultiva de Alto Nivel	Formulación de la política ambiental
Junta Directiva-Asambleas consultivas departamentales			Formulación de la política ambiental regional
Corporaciones autónomas regionales:			— Chocó1- Valle1- Cauca1- Nariño1- Urabá1- Risaralda1- San Andrés1- Instituto de Investigaciones del Pacífico1
Asamblea General de organizaciones de comunidades negras del Pacífico			Investigación para la conservación de la biodiversidad
Proyecto biopacífico - Equipo ampliado	3	Asamblea de organizaciones	Complementación de la instancia de planeación y gestión del proyecto
Programa de manejo de recursos naturales - comités regionales	1	Asamblea de organizaciones	El Proyecto Biopacífico (PBP)

116. Para avanzar en la gestión ambiental el Gobierno nacional ha recurrido a la cooperación internacional logrando importantes proyectos dentro de los cuales las comunidades negras tienen participación; tal es el caso del Proyecto Biopacífico para la conservación de la biodiversidad, que es una iniciativa del Gobierno colombiano formulado para ser ejecutado en dos fases. La primera (marzo de 1993-septiembre de 1997) ha sido financiada por el Fondo Mundial del Medio Ambiente con una donación de 9 millones de dólares, de los cuales la tercera parte ha sido aporte del Gobierno suizo.

117. De acuerdo con el documento del proyecto, la primera fase ha tenido el objetivo general de aportar para la región del Chocó Biogeográfico elementos que permitan consolidar una nueva estrategia de desarrollo basada en la aplicación del

conocimiento científico y la identificación de opciones de manejo de la biodiversidad que garanticen su protección y uso sostenible, en forma concertada con las comunidades.

118. Entre los principios fundamentales que orientan el PBP para el logro del objetivo general del proyecto se resaltan los siguientes: a) el deber del Estado de garantizar y proteger los derechos patrimoniales e intelectuales sobre la biodiversidad de los pueblos que conforman la nación en general, y en particular de los grupos étnicos del Pacífico; b) la participación directa de los grupos étnicos del Pacífico en las políticas, programas y proyectos de decisiones adoptadas por el Estado que, de alguna manera, afecten el medio ambiente de la región y su vida misma; es una condición necesaria para garantizar la conservación de la biodiversidad.

119. El PBP inició su fase de ejecución en la región del Chocó biogeográfico en marzo de 1993, una época en la cual coincidían una multiplicidad de dinámicas sociales complejas. Entre ellas cabe destacar los procesos organizativos de las comunidades negras en torno al artículo transitorio 55 de la Constitución Política y la Ley N° 70 de 1993, los procesos organizativos de las comunidades indígenas, los procesos de reorganización institucional en torno a la protección ambiental y, al mismo tiempo, la intensificación de procesos económicos basados en la extracción de recursos naturales de la región.

120. Teniendo en cuenta la complejidad del escenario regional, la existencia de múltiples y muchas veces conflictivos intereses por parte de los diversos actores regionales y, en general, una situación de permanente cambio, el PBP ha tenido que construir y desarrollar diversas estrategias de participación, concertación y coordinación con actores regionales.

121. Al principio y luego de un proceso de difusión y debate de los objetivos, alcances, estrategias y acciones propuestas por el proyecto, se iniciaron distintos procesos de trabajo, especialmente con organizaciones de comunidades negras e indígenas, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y entidades públicas locales y regionales. El sentido estratégico de actividades de educación, comunicación y organización social ha sido la identificación de iniciativas locales y, a partir del apoyo a dichas iniciativas, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades y organizaciones que las promueven o impulsan. Ello se expresa en el mejoramiento en la capacidad para constituir equipos de trabajo y en la capacidad propositiva para formular acciones favorables a la conservación de la biodiversidad, la cultura y el territorio.

122. Como complemento a lo anterior se han apoyado proyectos formulados por organizaciones comunitarias para la caracterización y manejo del territorio, la

evaluación de sistemas productivos, la ejecución de proyectos productivos piloto, la definición de reservas locales, y el montaje de parcelas permanente entre otros. Estas iniciativas generalmente incorporan procesos de capacitación que, junto a la experiencia práctica, permiten socializar elementos conceptuales e instrumentos metodológicos que cualifican y fortalecen la capacidad de los procesos organizativos para gestionar sus propios procesos de construcción social.

Avances legislativos en beneficio de la comunidad afrocolombiana

123. Legislación penal específica. El problema de la discriminación racial en Colombia apenas acaba de agotar su "fase de reconocimiento en el plano institucional". La sociedad civil, por su parte, y las propias comunidades negras, sólo ahora comienzan a advertir la gravedad de una serie de conductas censurables, heredadas de nuestra historia colonial que aún subyacen de manera consciente e inconsciente en las mentes y en las prácticas de muchos colombianos, como lo pudo constatar el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

124. La cuestión, sin embargo, empieza a despertar interés incluso en el plano regional. En un foro reciente sobre "alivio de la pobreza para las comunidades minoritarias en América Latina", patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el cual se presentó un estudio de temas raciales realizado en nueve países de América Latina, una experta en el tema señaló que "la autonegación es la herida más profunda que el racismo produce en la identidad personal...". La cita se considera oportuna por cuanto en materia de medidas punitivas, el nivel de conciencia de las comunidades e individuos víctimas de la discriminación racial en todas sus formas se torna indispensable.

125. Pese a lo anterior, el Gobierno ha logrado importantes avances con la expedición de la Ley N° 70 de 1993 que entre otras disposiciones consagra en su artículo 33:

"El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación y 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 de comunicación y en el sistema educativo, y velará para que se ejerzan los principios de igualdad y diversidad étnica y cultural.

Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que les corresponden de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo. y en las demás normas que les sean aplicables."

126. Adicionalmente, y en cumplimiento del mandato de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el

Gobierno ha acogido con beneplácito el modelo de legislación nacional para orientar a los Estados en la formulación y promulgación de leyes contra la discriminación racial, por lo cual ha iniciado un debate interno que pretende involucrar a importantes sectores de la institucionalidad y, en especial, a las propias comunidades negras e indígenas en la elaboración de una ley que conduzca a la adopción de medidas eficaces que, sin embargo, se ajusten a las particularidades de esta problemática en el país, con el fin de garantizar que tales medidas surtan los efectos deseados.

127. Medidas legislativas o de otra índole para combatir la discriminación racial. Luego de la expedición de la Ley N° 70, de 1993, reglamentaria del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, la labor del Gobierno nacional en concertación con las comunidades negras, con miras a combatir la discriminación racial y la falta de oportunidades para este grupo étnico, ha sido bastante prolija como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Resumen de la reglamentación de la Ley N° 70 de 1993 y disposiciones complementarias

Artículo que reglamenta Tema Acto Artículo 43 Identidad cultural Reestructuración del Instituto Colombiano de Antropología para que se incorporen los mecanismos necesarios para realizar programas de investigación de la cultura afrocolombiana Decreto N° 2374 del 30 de noviembre de 1993 Artículos 45 y 60 Participación en la reglamentación de la Ley N° 70 Comisión Consultiva de Alto Nivel con participación de representantes de las comunidades negras Decreto N° 1371 del 30 de junio de 1994 Artículo 57 Participación en el desarrollo Creación de la Comisión de Estudios para la formulación de un plan de desarrollo de comunidades negras, que será el marco de referencia para que las políticas del Plan Nacional de Desarrollo respeten la diversidad étnica y promuevan el desarrollo sostenible de las comunidades negras. El Departamento Nacional de Planeación será el responsable de su financiación Decreto N° 2314 del 13 de octubre de 1994 Artículo 56 Participación en el desarrollo Un (1) representante de las comunidades negras en los consejos directivos de las corporaciones regionales Decreto N° 632 del 22 de marzo de 1994 Artículo 48 Participación en el desarrollo Un (1) representante de las comunidades negras, nombrado por el Gobierno de una terna que ellas presenten, en el Consejo Nacional de Planeación Decreto N° 1542 de 1994 Artículo 67 Dirección de asuntos para las comunidades negras Se adiciona a la estructura interna del Ministerio de Gobierno la Dirección de Asuntos de comunidades negras, cuyo director tendrá asiento en el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) Decretos Nos. 2313 y 2316 del 13 de octubre de 1994 Artículos 17 y 18 Derechos territoriales No podrán

hacerse adjudicaciones de las tierras de comunidades negras sino con destino a las mismas, hasta tanto no se reglamente y defina la propiedad colectiva que reconoce la ley Circular de congelación de titulación del Incora N° 00795 del 21 de enero de 1994 Artículo 17 Recursos naturales Suspensión de autorizaciones para explorar recursos naturales de las comunidades negras hace que se conforme una comisión integrada por el Incora, el Instituto Geográfico Augustín Codazzi (IGAC), el Instituto Nacional de Recursos Nacionales (Inderena) o entidad que haga sus veces Memorando OJ-258 del 25 de octubre de 1994 del Inderena Artículo 17 Recursos naturales no renovables Suspensión de actividades mineras en los ríos Zaposo y Anchicayá Resolución 151 del 20 de junio de 1994 Artículo 17 Recursos naturales no renovables Suspensión de actividades mineras en los municipios de Barbacoas, Maguít, Payán, El Charco, Iscuandé en el departamento de Nariño Resolución 240 del 5 de agosto de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente Capítulo III de la Ley N° 70 de 1993 Reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva Principios y ámbito de aplicación de los consejos comunitarios y de la comisión técnica; procedimiento de titulación colectiva a comunidades negras; manejo y administración de las tierras tituladas; procedimiento para la emisión del concepto previo por parte de la comisión técnica para el trámite de licencias, concesiones, autorizaciones y explotación de recursos naturales y acceso a los recursos genéticos Decreto N° 1745 del 12 de octubre de 1995 Artículo 32 Reconocimiento y garantía a la etnoeducación Atención educativa a grupos étnicos; etnoeducadores y orientaciones curriculares especiales; administración y gestión institucionales Decreto N° 804 del 18 de mayo de 1995 Artículo 40 Fondo de Crédito Educativo ICETEX Facilita el acceso y la permanencia de la población negra a la educación superior y apoya la orientación de sus propias formas de desarrollo Decreto N° 1627 de septiembre de 1996 Se subroga el Decreto N° 1371 de 1994 Amplía la Comisión Consultiva de Alto Nivel y fija nuevos parámetros para el funcionamiento de las comisiones consultivas de comunidades negras y establece los requisitos para el registro de organizaciones de comunidades negras Decreto N° 2248 de 22 de diciembre de 1994 Se subroga el artículo 12 del Decreto N° 2248 de 1995 Por el cual la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior asume las secretarías técnicas de las comisiones consultivas regionales, departamentales y del distrito capital Decreto N° 2344 de diciembre de 1996 Artículo 42 Comisión Pedagógica de Comunidades Negras Garantiza a las comunidades negras la participación en la formulación de la política de etnoeducación en beneficio del conocimiento de sus aportes históricos a la construcción del país Decreto N° 2249 de 22 de diciembre de 1995 Capítulo V Recursos mineros Reglamenta la creación de zonas mineras de comunidades negras y el derecho de prelación En

concertación Artículo 58 Creación de unidades de gestión de proyectos en los fondos de inversión social Pretende generar mecanismos que faciliten el acceso de las comunidades negras mediante sus proyectos en los fondos estatales de inversión social En concertación Capítulo IV Aprovechamiento de los recursos naturales Se orienta a generar mecanismos que le permitan a las comunidades negras obtener mejores beneficios del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales Hay borrador de decreto Artículo 54 Reconocimiento de derechos a comunidades negras como eventuales obtentores de variedades vegetales Se orienta al diseño de mecanismos para las comunidades negras o integrantes de ellas que hayan desarrollado variedades vegetales o conocimientos con respecto al uso medicinal, alimenticio, artesanal o industrial de animales o plantas de su medio natural Se avanza en análisis con el Ministerio de Comercio Exterior¹²⁸. La aplicación efectiva de algunas de las disposiciones del cuadro precedente se puede apreciar en los logros concretos con las medidas que a continuación se resumen:

a) Comisión Consultiva de Alto Nivel: Decretos Nos. 1371 de 1994, 2248 de 1995 y 2344 de 1996. Mediante esta instancia de concertación y participación de las comunidades negras se ha logrado avanzar sustancialmente en la reglamentación de la Ley N° 70 de 1993 y en la discusión y aprobación preliminar de las políticas, planes y programas de mayor trascendencia para las comunidades negras como el Plan de Desarrollo para la Población Afrocolombiana y el Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras.

b) Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras: Decretos Nos. 2313 y 2316 de 1994, reglamentarios del artículo 67 de la Ley N° 70 de 1993. Como instancia rectora de la política del Gobierno nacional para las comunidades negras ha contribuido al fortalecimiento del proceso organizativo, mediante la implantación de programas de divulgación, capacitación y de organización. De igual manera, por este conducto se han diseñado las políticas y los instrumentos legales con que se avanza en la materialización de los derechos de las comunidades negras y la consolidación del movimiento social afrocolombiano.

c) El Fondo de Crédito del Instituto Colombiano de Crédito Educativo en Colombia y el Exterior (ICETEX): Decreto N° 1627 de septiembre de 1996. Este decreto reglamentó el artículo 40 de la Ley N° 70 de 1993, creó el Fondo Especial de Créditos Condonables para Estudiantes de las Comunidades Negras y además diseñó instrumentos jurídicos para facilitar el ingreso de los afrocolombianos a las universidades públicas. Para tal efecto el Gobierno nacional dispuso de una partida inicial de 512.500.000 pesos, conforme con la Ley general del presupuesto para 1996 y 911 millones de pesos para 1997. De un total de unos 1.700 estudiantes inscritos, actualmente se están beneficiando 1.509. Este fondo permite el acceso de

estudiantes de bajos recursos económicos a la educación superior, contribuye a disminuir el índice de necesidades básicas insatisfechas de las comunidades negras, dado el impacto que tiene la educación en el nivel de vida, como también al fortalecimiento y cualificación de las organizaciones de base responsables del acompañamiento, evaluación y seguimiento de los proyectos. En resumen, los trabajos comunitarios y académicos propician un mayor conocimiento y compromiso y sentido de pertenencia étnica de los estudiantes afrocolombianos.

129. Consciente de que los recursos mencionados no responden ni a las expectativas ni a las necesidades de la población afrocolombiana, en estos momentos el Gobierno se apresta a gestionar recursos de cooperación internacional, siguiendo las instrucciones del propio Presidente de la República, como ha sido señalado en la alocución transcrita en otro aparte de este informe.

130. Participación política y social de la población afrocolombiana. De acuerdo con los artículos 2 y 7 de la Constitución Política, el Estado colombiano reconoce entre sus fines facilitar la participación y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación. Además, consagra el principio de igualdad de oportunidades, guardando el debido respeto por la diferencia, como mecanismo para construir el Estado-nación y garantizar una vida digna a todos sus asociados.

131. Las comunidades afrocolombianas y raizales han efectuado aportes significativos al desarrollo colombiano a través de su cultura, caracterizada por la riqueza y diversidad, la contribución a la producción nacional y la protección del medio ambiente. Estos grupos han dado claro ejemplo de convivencia pacífica, de relaciones armónicas con la naturaleza, de solidaridad ciudadana y de conocimiento profundo de los recursos naturales, aspectos que El Salto Social, nombre con el que se conoce el Plan de Desarrollo del presente Gobierno, pretende inculcar al nuevo ciudadano. Sin embargo, dentro de la diversidad etnocultural colombiana, encontramos que las comunidades negras no han sido reconocidas de modo suficiente y por tanto no participan efectivamente en las decisiones del país.

132. En este campo el Estado colombiano ha logrado importantes avances en beneficio de la población afrocolombiana, cuyos líderes han sido motor de los logros obtenidos, entre los cuales se puede resaltar la puesta en marcha de la circunscripción especial para las comunidades negras, consagrada en el artículo 176 de la Constitución Política, reglamentado mediante el artículo 66 de la Ley N° 70 de 1993 y la resolución 071 de 1993, expedida por el Consejo Nacional Electoral. Estas nuevas disposiciones permitieron que en la elección de los miembros del Parlamento en 1994, se iniciara un novedoso proceso político de las comunidades negras, que contó con la participación de 12 candidatos a la Cámara Baja quienes, pertenecientes a este grupo étnico, lograron a su favor una significativa votación.

133. El artículo 66 de la Ley Nº 70 de 1993 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en virtud a una Acción Pública de Inconstitucionalidad incoada por un ciudadano que argumentó que la mencionada era atentatoria contra el principio de la igualdad; el alto tribunal, si bien no acogió los argumentos presentados por el demandante, sí encontró que la mencionada disposición contenía vicios de forma, toda vez que por tratarse de una norma relativa a materia electoral, conforme a la Constitución Política, debía tramitarse mediante una ley estatutaria.

134. Con el objeto de subsanar el error de trámite del artículo 66 de la Ley Nº 70 de 1993, se presentaron al Congreso varios proyectos de ley, uno de los cuales recibió mensaje de urgencia del Presidente de la República. Luego de haber sido aprobado en las comisiones primeras del Senado y la Cámara de Representantes, así como en la plenaria de la Cámara, el proyecto fue negado en último debate en la plenaria del Senado, al no obtener la votación favorable, calificada que requería para su aprobación.

135. De otra parte, las comunidades negras avanzan en el ejercicio de sus derechos mediante el acceso a otros espacios de participación, como se aprecia en el siguiente cuadro (véase también el párrafo 115):

Espacios de participación y concertación de
las comunidades negras y el Gobierno

Instancia Nº	Forma de elección	Función	Circunscripción especial
Representantes 2	Voto popular	Legislativa	Comisión Consultiva de Alto Nivel
24	Asamblea de organizaciones de base	Formulación de políticas, interlocución y concertación con el Estado	Comisiones consultivas departamentales y distrital:
Chocó 30	—	Asamblea de organizaciones	Interlocución, concertación y participación regional
Antioquia 30	—	Valle 30	—
Cauca 30	—	Nariño 30	—
Risaralda 30	—	Costa atlántica 30	—
San Andrés 30	—	Santafé de Bogotá 30	—
Comisión Pedagógica Nacional 18	Asamblea de organizaciones	Formulación de la política de etnoeducación	Comisiones pedagógicas departamentales:
Chocó 3	Asamblea de organizaciones	Formular y asesorar la implementación de la política de etnoeducación	Antioquia 3 — Valle 3 — Cauca 3 — Nariño 3 —
Risaralda 3	—	Costa atlántica 3	—
San Andrés 3	—	Santafé de Bogotá 3	—
Consejo Nacional de Planeación 1	Designado por el Gobierno	Formulación de la política de desarrollo	Consejo Nacional de Reforma Agraria 1
Designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel	Formulación de la política agraria	Coordinación comité regional para la titulación colectiva en comunidades negras y demarcación de resguardos indígenas	1 Asamblea de organizaciones de las comunidades negras del Pacífico
Gestión y participación de las comunidades negras en el proceso de			

titulación colectiva Junta Asesora del fondo especial de crédito para estudiantes de las comunidades negras 2 Elección de la Comisión Pedagógica Nacional Asesoría del Fondo Especial de Crédito y elección de beneficiarios Nivel nacional- Niveles regionales- Chocó 3 Elección de las comisiones pedagógicas departamentales- Antioquia 3 — Valle 3 — Cauca 3 — Nariño 3 — Risaralda 3 — Costa atlántica 3 — San Andrés 3 — Santafé de Bogotá 3 — Plan Pacífico 1 Designación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel Inversión en infraestructura y desarrollo de las comunidades negras del Pacífico Consejo Directivo de la Universidad del Pacífico 1 Delegado de la Comisión Pedagógica Nacional-Programa BID – Plan Pacífico

136. Con el objeto de impulsar el desarrollo sostenible en la región del Pacífico, el Gobierno anterior puso en marcha dicho programa. Las acciones del Programa BID – Plan Pacífico en el marco de su objetivo general de "promover el desarrollo humano sostenible de la región del Pacífico colombiano" tienen gran correspondencia con los objetivos y estrategias del "Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras" (documento CONPES 2909 de 1997).

137. Los objetivos específicos que persigue el Programa BID – Plan Pacífico, a través de sus componentes, son: a) incrementar la capacidad de gestión en los actores regionales -administraciones municipales y departamentales, organizaciones comanditarias, organizaciones no gubernamentales, líderes políticos y comunitarios, entre otros; b) mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos: salud, educación, saneamiento básico; y c) desarrollar alternativas productivas sustentables.

138. El área de influencia del Programa de 40 municipios de los Departamentos del Chocó (21), Valle (Buenaventura), Cauca (8) y Nariño (10) beneficia en su mayoría a la población afrocolombiana, en virtud de que constituye el 90% de los habitantes del Pacífico colombiano cuya población es de un millón de habitantes aproximadamente. Del 10% restante corresponden el 4% a población indígena y el 6% a mestizos.

139. En el presente informe se contempla un balance de la ejecución del Programa a través de cada uno de los componentes durante el período 1995-1997: salud, educación, saneamiento básico, actividades productivas y desarrollo institucional -ordenamiento territorial. Además presenta los logros y limitaciones en dicha gestión y presenta las proyecciones para 1998. Las acciones a que se hace referencia no se periodizan por cada año debido a que la ejecución de los proyectos se realiza en diferentes vigencias. Por ello, en su gran mayoría, los proyectos con apropiación presupuestal correspondiente a la vigencia 1997 aún no se encuentran en

ejecución.

140. Como parte del mejoramiento de servicios básicos el Programa BID – Plan Pacífico ha desarrollado múltiples acciones tendientes al logro del objetivo de "mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios básicos en salud, saneamiento básico y educación".

141. Saneamiento básico. En saneamiento básico la inversión 1995-1997 asciende a 10.896 millones de pesos, orientada a la preinversión e inversión para el aumento de la cobertura de servicios de acueducto, alcantarillado y manejo de los residuos sólidos. Los objetivos en este sector son:

- realización de inventarios sanitarios y de la formulación de planes de saneamiento básico en algunos municipios;
- mejoramiento de los sistemas de acueducto en Quibdó, Buenaventura, Guapi y Tumaco, haciendo énfasis en la calidad del agua suministrada;
- fortalecimiento institucional de los Entes Locales de Operación de los Servicios (ELOS) Buenaventura, Quibdó y Tumaco y de las Unidades de Agua, que permita la sostenibilidad de los proyectos, mediante procesos de capacitación técnica, administrativa y financiera para el funcionamiento y manejo de los sistemas de acueducto y alcantarillado.

142. Salud. Para el mismo período, en este componente se han invertido 6.572 millones de pesos en el mejoramiento de cobertura de los servicios, a través de recursos para ampliación, remodelación y construcción de infraestructura y el desarrollo de acciones de promoción y prevención en salud. Asimismo, el Programa ha impulsado el fortalecimiento de las redes de servicios de salud mediante la gestión de recursos y dotaciones de transporte y radiocomunicaciones de las redes de urgencias. Los objetivos del sector son:

- apoyo al proceso de descentralización de la salud en 39 municipios con la financiación de los Planes Sectoriales de Salud y con la Formulación del Plan de Atención Básica de Buenaventura;
- mejoramiento de la infraestructura existente del 90% de los centros asistenciales de la región (dotación, remodelación y ampliación);
- implementación de equipos móviles de salud para la atención básica, promoción y prevención en salud para la población rural que mejoren el acceso de dicha población a los servicios básicos.

143. Educación. El Programa, en el período 1995-1997, invirtió 4.476 millones de pesos, con los cuales se financiaron acciones tendientes a mejorar la capacidad de planeación y gestión del sector, como estrategia para el mejoramiento de la calidad y ampliación de la cobertura de la educación en la región. En ese sentido, se financiaron las siguientes acciones:

- asistencia técnica para el diseño e implementación de proyectos educativos institucionales (PEI) en 38 municipios;
- adquisición y/o producción de equipos materiales y servicios para instituciones educativas de 32 municipios;
- formulación de planes educativos municipales (PEM) y acciones de desarrollo institucional e investigación educativa en 20 municipios;
- adecuación, reparación y ampliación de infraestructura en instituciones educativas de 11 municipios.

144. Actividades productivas. En este período se han realizado inversiones por 2.381 millones de pesos en el desarrollo de las siguientes acciones:

- realización de estudios e investigaciones de proyectos productivos: diseño de una estrategia de mitigación ambiental minera; caracterización de los recursos hidrobiológicos pelágicos y demersales en el Pacífico colombiano; caracterización de los sistemas productivos en el Pacífico colombiano y fortalecimiento institucional productivo a los indígenas del Pacífico colombiano;
- diseño de planes de desarrollo turístico del departamento del Chocó y los municipios de Tumaco y Guapi;
- fortalecimiento microempresarial en Buenaventura, Guapi, Tumaco y Quibdó, mediante la asistencia técnica, capacitación y canalización de recursos de crédito en Quibdó, Guapi, Tumaco y Buenaventura;
- adecuación de plantas de transformación industrial de borojó, arroz y coco.

Por otra parte, se han celebrado convenios interinstitucionales con algunos ministerios para potenciar acciones en el campo productivo.

145. Desarrollo institucional. En este componente se han invertido recursos por 4.743 millones de pesos, principalmente en apoyo a las siguientes acciones:

- formulación de planes de desarrollo municipal;
- modernización de 13 administraciones municipales de Valle Cauca y Nariño y de todos los municipios del departamento del Chocó;
- capacitación a la sociedad civil en veeduría ciudadana; fortalecimiento institucional a organizaciones femeninas, comunidades negras e indígenas y consejos territoriales de planeación.

146. De igual manera, se han desarrollado acciones que apuntan al acompañamiento de los esfuerzos de la nación en materia de ordenamiento territorial como las siguientes:

- conformación del Comité Técnico de Ordenamiento Territorial del Programa BID - Plan Pacífico, integrado por las siguientes entidades: Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio del Medio Ambiente, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Biopacífico y la Unidad Técnica

Nacional del Programa BID – Plan Pacífico;

- formulación de los planes de ordenamiento territorial en los municipios de Olaya Herrera – Bocas de Satinga, Tumaco, Barbacoas y El Charco en Nariño, Guapi, Argelia y El Tambo en el Cauca y Quibdó en Chocó, y elaboración de la cartografía básica del municipio de Buenaventura.

147. Logros en la gestión del Programa. Los principales logros del Programa pueden sintetizarse en los siguientes:

- la asignación de recursos financieros a la región, mediante un portafolio apreciable de proyectos, colaborando con su preparación y agilizando el tránsito por el Sistema Nacional de Confinanciación;
- el apoyo a la formulación de planes de desarrollo municipal y de planes sectoriales, a partir de los cuales se han generado procesos participativos orientados a la resolución de problemas locales en salud, educación, saneamiento básico y actividades productivas;
- el fortalecimiento institucional de administraciones municipales, organizaciones femeninas, líderes juveniles y políticos, mediante procesos de capacitación;
- un espacio institucional del Programa de la región y una experiencia importante a ser aprovechada en la búsqueda de un desarrollo humano sostenible para el Pacífico colombiano.

148. Acciones proyectadas vigencia 1998. El Programa BID – Plan Pacífico durante la presente vigencia orientará sus acciones hacia el fortalecimiento de la actividad productiva, el mejoramiento de la infraestructura social (salud, saneamiento básico y educación) y, en el campo institucional, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y administraciones municipales, así como la consolidación de un proyecto de región en el Pacífico colombiano.

149. Para la inversión del Programa en 1998, en cada uno de estos campos, se han definido los siguientes criterios:

- Complementariedad de los recursos del Programa frente a la inversión pública estándar en esta región. Es decir, la asignación de los recursos no sustituye las responsabilidades y competencias de los entes territoriales ni de las instituciones de los sectores en que el Programa interviene.
- Los recursos del Programa se orientarán a apoyar procesos en marcha, a terminar los proyectos iniciados en materia de infraestructura y los procesos de fortalecimiento institucional.
- Se apoyarán acciones y experiencias que aporten nuevas estrategias y políticas de desarrollo para el Pacífico.

150. Dado que el Programa no ha definido su Plan Operativo Anual 1998, a continuación se esbozan las líneas de trabajo que se proyectan para cada

componente del Programa:

- a) Saneamiento básico. Realización de inventarios sanitarios y formulación de planes de saneamiento básico, desarrollo de procesos educativos en temas sanitarios y ambientales, terminación de proyectos de infraestructura ya iniciados y fortalecimiento de los entes locales de operación.
- b) Salud. Apoyo a la descentralización de la salud mediante asistencia técnica a los municipios y la implementación de los sistemas locales y del sistema de seguridad social; acciones de promoción y prevención en salud de la población rural y urbana marginal a través de equipos móviles; apoyo a la formulación y puesta en marcha de planes territoriales de salud en los territorios de comunidades negras e indígenas y complementación de proyectos de infraestructura iniciados.
- c) Educación. Apoyo a la ejecución de los proyectos educativos institucionales (PEI), la formulación y ejecución de los planes educativos municipales (PEM) y de los proyectos etnoeducativos comunitarios (PEC) de comunidades indígenas y negras, la terminación de obras de infraestructura iniciadas y la formulación de lineamientos de política educativa para el Pacífico.
- d) Actividades productivas. Formulación de una estrategia integral de desarrollo productivo del Pacífico; inversión en todas las etapas del ciclo productivo en los sectores microempresarial, turístico y de transformación agroindustrial, así como en infraestructura.
- e) Desarrollo institucional. Apoyo a procesos de planeación y gestión del desarrollo local, fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y generación de espacios de discusión y concertación regional que contribuyan a la construcción del Pacífico como región.
- f) Ordenamiento territorial. Apoyo a la formulación y puesta en marcha de los planes de ordenamiento territorial en el Pacífico, generación de espacios de concertación entre las entidades y actores de la sociedad civil involucrados y generación de un sistema de información interinstitucional que recoja las experiencias en la formulación y puesta en marcha de los planes de ordenamiento en el Pacífico.

151. El Programa BID – Plan Pacífico inició con una financiación de 71,4 millones de dólares de los EE.UU. provenientes de un préstamo de 40 millones de dólares y una cooperación técnica no reembolsable de 10 millones de dólares aprobados por el Banco Interamericano de Desarrollo y 21,4 millones de dólares de contrapartida nacional, que inicia su ejecución en 1995, para un período de cinco años.

IV. RECURSOS JUDICIALES DE LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS POR ACTOS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

152. Los recursos judiciales de las comunidades negras por actos de discriminación racial son un fenómeno tan nuevo como la incorporación al ordenamiento jurídico colombiano de los derechos específicos en beneficio de este grupo étnico y del avance del proceso organizativo de estas comunidades, así como el reconocimiento a nivel estatal de la existencia de racismo, prejuicio racial y discriminación racial en Colombia. No obstante la anterior consideración, podemos registrar un antecedente muy importante, el cual para los efectos denominaremos "El caso Cimarrón", que dada su trascendencia es presentado de manera detallada, como ejemplo de lo que apunta a convertirse en instrumento eficaz en la lucha por combatir el racismo.

153. Corte Constitucional, sentencia N° T-422/96 de 10 de septiembre de 1996.

Referencia: expediente T-95672. Actor: Germán Sánchez Arregoces. Magistrado ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Temas: Diferenciación positiva en favor de la comunidad negra, mediante la cual el máximo Tribunal Constitucional tuteló el derecho de la comunidad negra del distrito de Santa Marta a estar representada en la Junta Distrital de Educación, instancia de participación en la que tienen asiento algunos sectores sociales, incluidos los grupos étnicos. La Corte Constitucional, luego de desvirtuar la estrecha interpretación de las autoridades locales y los argumentos de los jueces de primera y segunda instancia, quienes se negaban a admitir la existencia de las comunidades negras en esa importante ciudad, se adentra en el estudio de los derechos fundamentales de las comunidades negras y razona en el siguiente sentido:

"La sentencia del Tribunal se basa en unas condiciones específicas que atribuye al concepto de comunidad y que en su criterio no se reúnen en Santa Marta. El Tribunal pretende corroborar su aserto con los resultados arrojados por la inspección ocular practicada. Sobre esta última, anota la Corte, se observan graves deficiencias que le restan valor; en primer término carece de sustento científico.

En lugar de una prueba de naturaleza antropológica, la inspección se limitó básicamente a verificar en algunos planteles la presencia de estudiantes de raza negra y a preguntar a los docentes si eran objeto o no de discriminación.

Contrasta la levedad de la prueba con la exigencia de la noción de comunidad que adopta la sentencia. El requisito de que se trate de "una raza sin mezclas o con el menor número de ellas" ignora que la idea de una "raza pura", aparte de no ser sostenible históricamente, no puede ser decisiva en la configuración de un grupo étnico. De otra manera, se desvirtuaría el concepto de tolerancia y fraternidad que sustentan el principio constitucional del pluralismo étnico y cultural.

La condición de que la comunidad tenga una determinada base espacial a fin de "diferenciarlo especialmente de otros grupos", no parece de recibo si se aplica a grupos que han sufrido en el pasado un trato vejatorio y que han sido objeto de

permanente expoliación y persecución: la historia colombiana se ha fraguado tristemente a partir de la violenta sustracción de tierras a los indígenas y de la expatriación obligada de los negros del África que fueron arrancados de su suelo para laborar en tierras ajenas. Se comprende que la admisión del criterio del Tribunal conduciría a la desprotección de las comunidades ancestrales y de las venidas de África, particularmente de estas últimas atrapadas en las ciudades, fincas y haciendas.

La "unidad física socioeconómica", como condición adicional para que un grupo humano califique como comunidad, "que se manifiesta por agrupaciones de viviendas, donde viven familias dedicadas principalmente a la agricultura", puede ciertamente en algunos casos permitir identificar una comunidad. Sin embargo, con carácter general, no puede sostenerse que sea un elemento constante de una comunidad, la que puede darse independientemente de la anotada circunstancia siempre y cuando converjan pautas culturales y tradiciones con suficiente fuerza y arraigo para generar la unidad interna del grupo y su correlativa diferenciación externa.

Tampoco es necesario para que se conforme una comunidad, como lo sugiere el Tribunal, que el lazo que une a sus miembros tenga una específica traducción juridicoformal a través de una asociación o forma similar. La identidad grupal puede tener manifestaciones implícitas que por sí solas sirvan para exteriorizar la integración de sus miembros alrededor de expresiones que los cohesione en un sentido relevante para la preservación y defensa de sus rasgos culturales distintivos.

La Corte considera que en materia de raza debe hacerse una distinción entre las medidas de igualdad promocional que se dicten por el Congreso. Tratándose de la ley expedida en desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución Política, se impone definir de manera estricta el concepto de "comunidad negra", ya que ella constituye el sujeto que ha de ser especialmente favorecido por la ley cuyo propósito es el de reconocer el derecho a la propiedad colectiva sobre las tierras baldías que históricamente ha ocupado. De hecho, la Ley N° 70 de 1993 define tanto el concepto de "comunidad negra" como de "ocupación colectiva". La primera corresponde al "conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones dentro de la relación campo-poblado y conservan conciencia de identidad que las distingue de otros grupos étnicos" (art. 2-5). La segunda "es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para uso colectivo, que constituyen su hábitat y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción" (art. 2-6).

No obstante que en relación con la población negra la Constitución contemple una ley de igualdad promocional específica, esto no quiere decir que el resto de la población de este origen no puede ser objeto de medidas de protección general que puedan adoptar la forma de acciones afirmativas fundamentadas directamente en el artículo 13 de la Constitución Política. En este caso, el concepto de "comunidad negra" no podría tener el mismo sentido circunscrito que despliega en relación con el artículo 55 transitorio de la Carta. La igualdad promocional de orden general que eventualmente beneficiaría a la población negra del país, no estaría ligada al reconocimiento de una especie de propiedad colectiva, justificada en una ocupación ancestral de partes del territorio nacional. En realidad, en este caso, la diferenciación positiva correspondería al reconocimiento de la situación de marginación social de la que ha sido víctima la población negra y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo económico, social y cultural.

Sólo en estos términos resulta admisible una ley que tome en consideración el factor racial, pues como se sabe, la raza no puede generalmente dar pie a un tratamiento distinto en la ley. Pero, como ocurre en grupos sociales que han sufrido persecuciones y tratamientos injustos en el pasado que explican su postración actual, el tratamiento legal especial enderezado a crear nuevas condiciones de vida tiende a instaurar la equidad social y consolidar la paz interna y, por lo mismo, adquiere legitimidad constitucional.

Obsérvese que las acciones de afirmación positiva, a diferencia de las medidas legislativas que se originan en el mandato del artículo 55 transitorio de la Constitución Política y de otras del mismo género, no se orientan a preservar la singularidad cultural de un grupo humano. En aquéllas el dato socioeconómico pone de presente una situación de debilidad manifiesta o de asimetría en relación con el resto de la sociedad. En este sentido, la ley se propone integrar dicho grupo humano a la sociedad de una manera más plena. De ahí que la función de la norma sea la de suprimir barreras que se opongan a la igualdad material y enfrentar las causas que la generan sin eliminar -desde luego- los rasgos culturales típicos de una determinada comunidad.

Las mayores oportunidades de participación en los procesos sociales que se brinda a grupos antes marginados, constituyen medios a través de los cuales se busca reducir el déficit de poder efectivo que ostentan en la sociedad global máxime cuando se trata de asuntos que, como la educación, conciernen a todos. El interés general en materias como la mencionada, de otro lado, se enriquece con los aportes culturales de las diversas comunidades que conviven en Colombia y se constituye como expresión pluralista que da cabida a los distintos significados de la

vida que surgen de la interacción social.

En este orden de ideas, la exclusión de la comunidad negra era un síntoma de segregación insostenible a la luz de la Constitución que vulneraba tanto la igualdad como el interés general.

A juicio de la Corte, el artículo 160 de la Ley N° 115 de 1994, al regular la composición y fines de las juntas distritales de educación, introdujo una medida de igualdad promocional general, dirigida a favorecer a la comunidad negra. Las mencionadas juntas cuyo objeto se relaciona con las metas, planes y políticas educativas se integran por personas y representantes de diversos sectores, entre ellos "un representante de las comunidades negras, si las hubiere". Si la ley utiliza el criterio racial que en principio está proscrito en la Constitución, lo hace con el único propósito de introducir una diferenciación positiva que a juicio de la Corte es admisible. La participación de una población tradicionalmente marginada del poder decisorio real, en el sistema de gobierno de la educación, es definitiva para lograr la cabal integración de la sociedad y el respeto y perpetuación de su valioso aporte cultural.

Una forma de asegurar hacia el futuro que la educación no sea un campo de discriminación puede ser, como lo intenta la ley, que representantes de la población negra tomen asiento en las juntas distritales de educación, junto a los representantes de otros grupos y sectores de la sociedad y del Estado.

Erradamente el Tribunal aplicó al concepto de "comunidad negra", al cual se refiere la ley educativa, criterios estrictos que no corresponden a su finalidad promocional general. Bastaba a este respecto constatar la existencia de una apreciable población negra en la ciudad y entre el alumnado de los planteles educativos para determinar la procedencia de designar un representante suyo en la junta distrital de educación. En ocasiones, sin embargo, la discriminación aplicada a un grupo se expresa a través de la invisibilidad que los miembros de éste adquieren para el grupo dominante y que explica que se puedan negar hechos que son públicos y notorios, como son la presencia negra en la costa atlántica del país y su significativo aporte a la cultura colombiana.

No se trata de fomentar el racismo. Por el contrario, la participación negra en el indicado organismo estimula la integración social y el pluralismo cultural, y a esos fines cabalmente apunta la ley educativa. La omisión de la administración local frustró la plena operancia de una medida legislativa de diferenciación positiva y, por consiguiente, incurrió en una clara y flagrante violación del artículo 13 de la Constitución Política.

La violación del derecho a la igualdad reviste carácter colectivo, pero también afecta singularmente a los miembros de la raza negra que habitan en la ciudad de

Santa Marta. El demandante, personalmente, puede ser considerado entre las personas afectadas por la omisión administrativa, como quiera que el desarrollo social de la población a la que pertenece y por la cual legítimamente lucha no es ajeno al acatamiento que las autoridades deben a las normas superiores que han ordenado una ocasión de afirmación positiva en su propio beneficio.

Analizadas las circunstancias de la situación planteada, la acción de tutela es procedente con el objeto de hacer efectiva, sin dilaciones, una concreta medida legislativa de diferenciación positiva en favor de un grupo social tradicionalmente marginado. Por estas razones, la Corte resuelve amparar el derecho a la igualdad de Germán Sánchez Arregoces y de la población negra que reside en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. En consecuencia, se ordena al Alcalde Mayor del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y al Director del Servicio Educativo Distrital de Santa Marta proceder a designar, como se indica a continuación, un representante de la comunidad negra del mencionado distrito dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación de la presente sentencia."

V. RESPUESTA A LOS PRINCIPALES MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN, LAS SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES ADOPTADAS POR EL RELATOR ESPECIAL Y EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

A. Visita del Relator Especial

154. En atención a una invitación del Gobierno colombiano y en el marco del Programa de Acción para el Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y las formas conexas de intolerancia, Sr. Maurice Glèle-Ahanhanzo, visitó el país entre el 28 de junio y el 15 de julio de 1996. La visita tenía como finalidad examinar con las autoridades colombianas los obstáculos que se oponen a la plena aplicación de las medidas destinadas a luchar contra el racismo y la discriminación racial y a las expectativas de las organizaciones no gubernamentales que han transmitido al Relator Especial información en la cual se destaca la persistencia, en diversas formas, del racismo y la discriminación racial.

155. En su informe presentado al Comité de Derechos Humanos ([E/CN.4/1997/71/Add.1](#)), el Relator manifiesta que centró su visita "esencialmente en las comunidades afrocolombianas e indígenas que, según afirma, son las más afectadas por el racismo y la discriminación racial. Los árabes o "turcos", la mayoría

de ellos procedentes del Líbano, y los judíos, están bien integrados y no tienen ningún problema de racismo o discriminación racial" (párr. 2).

156. El Relator Especial, al describir en su informe las visitas realizadas a algunas comunidades, "lamenta no haber podido visitar un resguardo para familiarizarse con las formas de vida de las poblaciones indígenas en las zonas rurales, a pesar de varias tentativas hechas ante las autoridades colombianas. La última tuvo lugar en Quibdó, pero fracasó debido a las actividades de la guerrilla en la región..." (párr. 4). A renglón seguido, en el informe señala que "con todo, habida cuenta de los testimonios de representantes de las organizaciones indígenas que se reunieron con él, estima que ahora comprende los problemas a que se enfrentan los miembros de las comunidades autóctonas" (párr. 4).

157. El Sr. Maurice Glèle-Ahanhanzo en su informe destaca los avances logrados por Colombia y resalta que es "un país en vía de integración racial y étnica". Al advertir sobre el gran cambio institucional que implicó la expedición de la Constitución de 1991, señala, sin embargo, que "la igualdad de derechos no se traduce aún en la vida cotidiana debido a poderosas fuerzas sociológicas y políticas, a la resistencia que impone el poder del dinero y a los conflictos de intereses económicos, así como a la violencia consiguiente que es endémica en el país" (párr. 9).

158. Al referirse a las comunidades afrocolombianas manifiesta que "esas poblaciones temen los cambios que imponen a su modo de vida las grandes explotaciones modernas tanto agrícolas como pesqueras, y el daño que supone para la biodiversidad la destrucción del medio ambiente. Sin embargo, esas comunidades se organizan y se movilizan, unidas con las fuerzas del progreso, para que las esperanzas suscitadas por los textos fundamentales se traduzcan en hechos, puesto que existe una laguna entre los textos y la realidad; el Gobierno de Colombia declara que tiene en consideración esta legítima esperanza" (párr. 9).

159. Luego de un análisis detallado, el Relator Especial presenta las comprobaciones generales de la problemática de la discriminación racial en Colombia, los programas realizados, los graves obstáculos que deben superarse, la carga del pasado, las disparidades económicas y sociales, las lentitudes administrativas, entre otros aspectos. El informe presenta las siguientes conclusiones o recomendaciones:

- a) adoptar una ley sobre el racismo y la discriminación racial;
- b) prohibir la emisión "sábados felices";
- c) acelerar el programa de atribución de tierras a las poblaciones afrocolombianas e indígenas;
- d) resolver los problemas administrativos que se plantean en las subvenciones de

los resguardos;

e) sensibilizar al ejército y a la policía en cuanto a los derechos humanos y darles formación en tal sentido;

f) conseguir una mayor participación de las poblaciones afrocolombianas e indígenas en la adopción de las decisiones que les afectan;

g) respetar mejor los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones interesadas en la aplicación de los planes de desarrollo, en particular en la región del Pacífico; y

h) defender a las poblaciones de la violencia en las zonas de conflictos (párr. 68).

B. Preocupaciones del Comité

160. De otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial examinó los informes periódicos sexto y séptimo de Colombia ([CERD/257/Add.1](#)) en sus sesiones 1135ª y 1136ª ([CERD/C/SR.1135 y 1136](#)), celebradas el 29 de febrero y el 1º de marzo de 1996, y aprobó en su 1149ª sesión, celebrada el 11 de marzo de 1996, sus siguientes observaciones finales (véase [A/51/18, párrs. 38 a 59](#)).

1. Falta de datos estadísticos y cualitativos fidedignos ([A/51/18, párr. 43](#))

161. Sobre este particular es importante señalar que el Gobierno ha dado pasos importantes. En cuanto a las comunidades indígenas se refiere, la información estadística que se presenta en este informe le permitirá al Comité evaluar los avances en esos aspectos, las medidas y las políticas adoptadas por Colombia y los resultados de las mismas.

162. En lo que respecta al grupo étnico negro, si bien no existe un censo que dé cuenta de manera precisa de cuál es la población afrocolombiana y el ejercicio de sus derechos, hoy, como se puede apreciar en los respectivos acápites del informe, los avances logrados apuntan a señalar que ya estamos muy cerca de dar respuesta satisfactoria a esa preocupación del Comité.

163. Un ejemplo es el Estudio socioeconómico y estadísticas básicas sobre la población afrocolombiana, que viene adelantando la dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior, con el que se propone obtener información detallada sobre población aproximada, localización geográfica, oportunidades de empleo, educación, desarrollo y participación política, entre otros. La investigación viene siendo apoyada por el Banco de la República y ejecutada por el Centro Nacional de Consultoría; este último diseñó una estrategia metodológica para la implantación de la investigación en dos fases: una de investigación cualitativa y otra cuantitativa.

164. El estudio cualitativo, que concluyó en diciembre de 1996, arrojó las bases preliminares y el proyecto para abordar la investigación en su fase cuantitativa, y

se dirigió a identificar percepciones, conceptos, sentimientos y creencias generales de un grupo específico de comunidades negras en ciudades como Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena y Buenaventura. Los temas principales que se estudiaron fueron: significación del término afrocolombiano, procedencia y migración de la población, oportunidades de desarrollo educativo y laboral, aspectos políticos, problemática de las comunidades negras, aspectos legales de las comunidades negras, aspectos personales de las comunidades negras y perspectivas de futuro. De esta fase de la investigación se destacan las siguientes conclusiones:

"Existe entre los ciudadanos negros de Colombia la percepción de una aguda discriminación racial... que si bien no se puede considerar como institucional, se percibe y se siente de manera real por quienes la padecen.

La problemática racial del país tiene sus características propias diferentes de las de otros Estados y debe ser abordada también con criterios propios y soluciones propias derivadas de la investigación y el análisis.

El instrumento de encuesta contiene las siguientes variables: población aproximada, localización, procesos migratorios, índice de necesidades básicas insatisfechas, oportunidades de empleo, calidad del empleo, oportunidades de educación, calidad de la educación, oportunidades de desarrollo, ingreso per cápita, participación en las decisiones del país, pertenencia étnica, perspectivas políticas, perspectivas y organizativas.

De otra parte, en lo que hace referencia a la participación política, para las comunidades indígenas fueron reservadas dos (2) curules en el Senado de la República, las cuales hoy son ocupadas por los dos representantes que resultaron favorecidos en las elecciones de 1994.

De igual manera, la Carta Política en su artículo 176 consagró cinco (5) curules en la Cámara de Representantes, reservadas para los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. Por mandato del artículo 66 de la Ley N° 70 de 1993 y la resolución 071 de 1994, esta circunscripción fue reglamentada parcialmente, y por ella fueron elegidos dos (2) voceros de las comunidades negras, quienes resultaron favorecidos de un grupo de doce (12) candidatos, que en total alcanzaron una votación cercana a los ciento treinta mil votos (130.000).

En virtud a una demanda de inconstitucionalidad impetrada por un ciudadano, la Honorable Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 66 de la Ley N° 70 de 1993. Si bien el accionante sustentó sus pretensiones en una supuesta violación al principio de la igualdad, el Alto Tribunal desestimó estos fundamentos, pero encontró que el mencionado artículo 66 de la Ley N° 70 había sido expedido con violación a las formalidades legales. A la fecha, cursan en el Congreso de la

República varias iniciativas legislativas tendientes a la reglamentación de las cinco curules para todos los beneficiarios del artículo 176 de la nueva carta política. El Gobierno está consciente que lo anterior representa apenas el comienzo de las medidas que deberán adoptarse, en procura de garantizarles la igualdad de oportunidades a estos grupos étnicos."

2. Falta de información sobre indicadores (párr. 44)

165. En lo correspondiente a las comunidades indígenas, el Gobierno considera que la creación de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas junto con la Mesa Permanente de Concertación con el Pueblos y Organizaciones Indígenas, integradas de conformidad con los Decretos Nos. 1396 y 1397 de 1996, respectivamente, apuntan a garantizar la evaluación y el seguimiento de las políticas gubernamentales, así como a la protección de los derechos de las mismas. Igualmente, estos mecanismos constituyen elementos de participación de las comunidades en procura de soluciones concertadas para resolver problemas apremiantes, cuyos resultados deberán ser objeto de evaluación en un futuro muy cercano.

166. Respecto de las comunidades negras cabe señalar que las políticas del Gobierno han tenido un avance muy significativo, desde la creación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel -Decreto N° 2371 de 1994-, cuya gestión se resume en la segunda parte del libro "Visión gestión y proyección-dirección de asuntos para las comunidades negras del Ministerio del Interior", anexo a este informe.

3. Falta de control por las comunidades indígenas de su medio ambiente (párr. 45)

167. El tema ambiental hace parte de los temas prioritarios de la agenda gubernamental para el caso específico de las comunidades indígenas y negras, entre otras circunstancias, porque las zonas con mayores recursos naturales están localizadas en territorios ocupados por estas comunidades, lo que corrobora la estrecha relación existente entre la diversidad biológica y la diversidad cultural. Las políticas gubernamentales se encuentran trazadas en los documentos CONPES, las cuales ya han sido presentadas en este informe, así como las medidas legislativas adoptadas al respecto. El Gobierno admite que, pese a lo anterior, la aplicación de estas políticas no ha tenido la eficacia deseada, debido a los múltiples factores que hoy atentan contra el medio ambiente, y que exigen esfuerzos conjuntos a nivel regional y global.

4. Falta de legislación penal específica (párr. 46)

168. Sobre este particular el Gobierno colombiano ha recibido con gran interés el Modelo de legislación nacional para orientar a los Estados en la formulación y aplicación de leyes contra la discriminación racial. El Gobierno colombiano considera de gran importancia este modelo en la medida en que contiene

orientaciones que contribuirán al estudio de la legislación penal especial. Por ello, como primera medida, lo ha sometido al análisis y discusión de las instancias gubernamentales, y proyecta abrir un debate que involucre a las propias comunidades potencialmente beneficiarias y a las organizaciones no gubernamentales comprometidas con el tema.

169. La importancia de que una legislación de tal naturaleza sea producto de un mesurado estudio y amplio debate radica en que dadas las particularidades de la discriminación racial en Colombia, es claro que el factor cultural gravita en el inconsciente de gran parte de nuestra población, y genera tanto daño como las acciones conscientes. Asimismo, las medidas de carácter punitivo deben ser lo suficientemente creativas y requieren de un meridiano consenso de parte de los representantes de los grupos afectados, con el fin de garantizar que los efectos sean los que realmente se persiguen.

170. En cuanto a la población afrocolombiana en particular, con la adopción de una legislación especial, el Gobierno espera poder complementar lo estipulado en la Ley Nº 70 de 1993. Este estatuto especial, sobre el particular, en su artículo 33 dispone: "El Estado sancionará y evitará todo acto de intimidación, segregación, discriminación o racismo contra las comunidades negras en 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 identidad étnica y cultural de la nación.

Para estos propósitos, las autoridades competentes aplicarán las sanciones que les corresponden de conformidad con el Código Nacional de Policía, en las disposiciones que regulen los medios masivos de comunicación y el sistema educativo, y en las demás normas que les sean aplicables."

5. Incumplimiento del [artículo 5 de la Convención](#) (párr. 48)

171. El Gobierno está de acuerdo en que el problema de la discriminación racial en todas sus manifestaciones tiene un carácter estructural que hace mucho más difícil su erradicación. No obstante, el Gobierno es optimista en lograr resultados efectivos a partir de la implementación de las acciones señaladas en este informe, y confía en que dicha expectativa sea compartida por el Comité. Estamos convencidos que las políticas contempladas en los documentos CONPES y las legislaciones que se han adoptado a este respecto, sumadas al elevado nivel de conciencia y liderazgo que en este quinquenio han alcanzado las comunidades indígenas y negras, es una muestra muy importante de que se está avanzando por el buen camino.

6. [Información detallada](#) (párr. 50)

172. Si bien el Gobierno considera que la información suministrada en el presente documento responde a los requerimientos del Comité, está atento a las solicitudes, sugerencias y recomendaciones que contribuyan a ofrecer una visión más detallada sobre el nivel de cumplimiento de la Convención.

7. Mecanismos de coordinación y evaluación (párr. 48)

173. En relación a las comunidades negras, el Gobierno ha establecido un mecanismo de coordinación y seguimiento, adoptado en el documento CONPES 2909 de 1997. En él se establece que la responsabilidad de vigilar el cumplimiento del Plan de Acción corresponde a un comité conformado por el Ministerio del Interior, que lo preside, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, la Consejería Social para la Política Social y tres delegados de las comunidades negras ante la Comisión Consultiva de Alto Nivel. El Comité de Coordinación y Seguimiento, para todos los casos, tendrá en cuenta las recomendaciones de la Comisión Consultiva de Alto Nivel. El Comité se reunirá tres veces al año.

174. De igual manera, en lo que corresponde a las comunidades indígenas, la evaluación y seguimiento de la política gubernamental se encuentra a cargo de la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior.

8. Disposiciones obligatorias del [artículo 4 de la Convención](#) (párr. 52)

175. En relación con la difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, la incitación a cometer actos de violencia contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, la prohibición de las organizaciones, la propaganda que promueva la discriminación racial, la promoción de estas actividades por parte de las autoridades o instituciones, el Gobierno se mantiene atento a la aplicación de las disposiciones relacionadas con los derechos fundamentales de todos los habitantes del país, entre los que se consagran el derecho a la igualdad y la prohibición de cualquier forma de discriminación.

176. En relación con la difusión de ideas basadas en la superioridad y el odio racial, cabe señalar que el Gobierno acoge con interés las recomendaciones del Relator Especial, y confía en que el presente informe ofrezca las respuestas esperadas en torno a los diversos aspectos que son motivos de preocupación.

177. Una recomendación del Relator Especial que probablemente no encuentra respuesta en los puntos relacionados con los principales motivos de preocupación y las recomendaciones del Comité es la relacionada con la solicitud que hace el Relator en el sentido de que se prohíba la emisión del programa "Sábados felices". Sobre este particular, es bueno resaltar que el Gobierno, si bien comparte la preocupación del Relator Especial, la cual recoge el sentimiento de muchos colombianos, considera que la alternativa más indicada no es suspender el

programa.

178. El Gobierno piensa que "Sábados felices" es un programa de humor que acaba de cumplir 25 años de estar llegando a los hogares de millones de habitantes, cumpliendo una importante labor de tipo social; durante este tiempo ha gozado del reconocimiento por su labor. Sin embargo, no desestima la denuncia de voceros de las comunidades negras y la recomendación del propio Relator, quienes argumentan que en ese programa se han venido presentando escenas en las que se expresan valores negativos que afectan la autoestima e identidad cultural de determinados grupos de personas y que muy seguramente no ha sido producto de una intencionalidad discriminatoria contra esos grupos. En particular, los chistes se relacionan con las personas de "raza" negra, de manera general están caracterizados por valoraciones de inferioridad intelectual, social, cultural o lingüística y en nada contribuyen a lograr una conciencia como nación multiétnica y pluricultural.

179. Pese a lo anterior, el Gobierno cree que dicho programa de humor puede contribuir a la erradicación de la discriminación racial, el racismo y el prejuicio racial en los colombianos, mediante la promoción de los valores positivos de los grupos étnicos, que en general padecen la intolerancia racial y cultural, unido al bajo nivel social y de pobreza.

180. Atendiendo a estas razones y al margen de las consideraciones legales a que hubiere lugar, el Gobierno ha considerado que el camino más indicado es propiciar un acercamiento con los directivos de "Sábados felices" para ilustrarlos sobre la trascendencia de la preocupación expresada por el Relator Especial, y hacer de este caso un ejemplo de lo que debe ser la televisión colombiana y del papel que pueden jugar los medios de comunicación, y particularmente la televisión, en la búsqueda de la igualdad y el respeto por la diferencia.

9. Atención a los procesos migratorios (párr. 53)

181. Desafortunadamente, el conflicto interno que vive Colombia ha pasado a ser en los últimos años un factor más de migración pero en especial de desplazamiento interno. Es así como se presenta el desplazamiento forzado de personas, muchas de las cuales corresponden a familias y comunidades indígenas y afrocolombianas que han tenido que abandonar sus territorios, producto del hostigamiento y asesinatos de que vienen siendo víctimas por parte de los violentos. Esta situación ha entrado a agravar las condiciones de vida de muchas de estas comunidades, haciendo más difícil la atención gubernamental y alterando el cumplimiento de las políticas trazadas.

182. En la perspectiva de neutralizar las dinámicas de violencia, mitigar sus graves efectos sobre la integridad personal de los desplazados y sus condiciones

psicoafectivas, sociales y económicas, se expidió el documento CONPES 2804 de 1995, mediante el cual se creó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con el fin de generar condiciones, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento de los desplazados, de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica, y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada.

183. Previa evaluación del desarrollo del Programa aludido, se expidió el documento CONPES 2924 de mayo de 1997, que actualiza y adecua lo relacionado con la estructura y las competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política consignada en el documento CONPES de 1995. En el documento CONPES 2924 de 1997 se propuso la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, constituido por las entidades públicas y privadas de orden nacional y territorial que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas de atención a la población desplazada.

184. Por otra parte, se expidió la Ley N° 387 de julio de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Mediante esta ley se establecieron los objetivos del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada y se creó el Fondo Nacional para dicha atención. Por otra parte se adoptaron medidas sobre la creación, constitución y objetivos del sistema nacional integral.

10. Órdenes ilegales e impunidad (párr. 54)

185. El Gobierno presentó al Congreso de la República, el 9 de septiembre pasado, un proyecto de ley de reforma al Código de Justicia Penal y Procesal Penal Militar, el cual ha tenido en cuenta recomendaciones de varios organismos internacionales y presenta avances importantes en relación con el punto de la obediencia debida, que sólo podrá argüirse en cumplimiento de una orden legítima. Además, dicho proyecto define los límites entre la justicia penal militar y la ordinaria, de acuerdo con los lineamientos trazados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-358/97, al distinguir las conductas consideradas o desestimadas como actos del servicio; mantiene el fuero militar pero excluye de su órbita el juzgamiento de delitos de lesa humanidad como las torturas, el genocidio y la desaparición forzada, delitos contra la libertad sexual y la dignidad humana, y el concierto para delinquir, que incluye la conformación, promoción y participación en grupos de justicia privada; separa las funciones de mando y jurisdicción en el juzgamiento de militares; consagra plenamente la parte civil dentro del proceso penal militar; restringe la aplicación del instituto procesal de los vocales y los fallos en conciencia, a los delitos específica o

típicamente militares.

186. Este proyecto refleja el compromiso del Gobierno en la búsqueda de condiciones que garanticen y promuevan la legitimidad de la justicia penal militar al igual que su fortalecimiento y modernización.

187. Por otra parte, el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley por medio de la cual se tipifican los delitos de desaparición forzada y genocidio y se aumenta la pena para el delito de tortura.

11. Derecho de las comunidades indígenas a sus tierras (párr. 55)

188. Como se evidencia en este informe, las acciones del Gobierno en defensa de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrocolombianas es una clara decisión, que viene materializándose mediante los esfuerzos conjuntos del Estado y las comunidades y que se espera que para el próximo informe pueda reflejarse en resultados más alentadores.

12. Recursos judiciales (párr. 56)

189. Sobre este punto el Comité podrá apreciar que el presente informe ya registra un primer caso que esperamos se constituya en modelo para futuras acciones por parte de las comunidades afrocolombianas y el propio Gobierno que sin duda está atento a recurrir a todos los instrumentos legales que sean necesarios para combatir el racismo en sus diversas manifestaciones.

13. Asistencia técnica (párr. 57)

190. A pesar de las complejas circunstancias por las que atraviesa el país en materia de orden público, Colombia, consciente de la importancia de la cooperación con la comunidad internacional para la superación de esta problemática, ha asumido el desafío y el compromiso de trabajar sin pausa por el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario dentro de sus fronteras; de abrirse al escrutinio de los organismos intergubernamentales, de las organizaciones no gubernamentales de carácter internacional defensoras de los derechos humanos y de propender por el desarrollo de los instrumentos internacionales en las mencionadas materias.

191. Es así como ha invitado y recibido las visitas de diferentes relatores especiales y grupos de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas, de representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de diferentes organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. También el Gobierno expresó, en febrero de 1997, su complacencia para la visita *in loco* que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizará a finales de noviembre e inicios de diciembre del presente año y está coordinando de común acuerdo la agenda a desarrollar.

192. Además, el Gobierno ha venido estudiando con especial atención e interés las

recomendaciones hechas por los organismos intergubernamentales especializados, sobre las políticas y medidas para adoptar en el futuro en materia de promoción y protección de los derechos humanos.

193. En esa dirección, mediante el Decreto N° 1290 de 1995, se creó la Comisión para el Análisis y Asesoramiento de las Recomendaciones de los Organismos Internacionales de Derechos Humanos, conformada por los ministros y jefes de entidades gubernamentales relacionados con el tema, la cual, en cumplimiento de su mandato, ha sesionado periódicamente por convocatoria del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Comisión se ha dedicado al análisis de los temas y propuestas de mayor relevancia para la comunidad internacional, ha gestionado iniciativas para darles cumplimiento, ha producido documentos sobre el cumplimiento de tales recomendaciones y se encuentra impulsando la Agenda de Derechos Humanos para 1997 que lanzó el Presidente el 12 de diciembre de 1996 y anunció a la comunidad internacional el 14 de febrero de 1997, en su saludo de año nuevo al cuerpo diplomático, reiterándola en el discurso de instalación de las sesiones del Congreso de la República el 20 de julio de 1997.

194. La agenda de la Comisión 1290 desarrolla líneas de acción en relación con fenómenos como el del mal llamado "paramilitarismo", la impunidad, la denominada "limpieza social", la realización de un programa especial de protección a defensores de derechos humanos, el fenómeno del desplazamiento interno, la promoción de acuerdos humanitarios específicos, la reglamentación de los servicios especiales de vigilancia y seguridad privada "Convivir", la revisión a fondo por parte del Consejo de Política Criminal de la Justicia Regional y el desarrollo de una agenda legislativa prioritaria en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Lista de anexos

1. Programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas de Colombia 1995-1998. Documento CONPES 2773, 5 de abril de 1995
2. Programa de apoyo para el desarrollo y reconocimiento étnico de las comunidades negras. Documento CONPES 2909, 26 de febrero de 1997
3. Publicación "Visión, Gestión y Proyección" – Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras
4. Directiva Presidencial N° 17, septiembre de 1997, "Impulso a la Gestión Institucional en Beneficio de la Población Afrocolombiana".
5. Estudio Cualitativo sobre la Población Afrocolombiana
6. Sentencia T-422/96 de la Corte Constitucional – Diferenciación positiva a favor de la comunidad negra

7. Políticas Generales del Gobierno Colombiano en Materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

8. Decreto N° 1396 por el cual se creó la Comisión Nacional para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y 1397 de 1996 por el cual se establece la Mesa de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas